

Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible*

I. Prólogo

Este informe es producto del trabajo conjunto de la Asesoría General Tutelar (AGT) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), quienes comparten, como objetivo central de trabajo, la promoción y defensa de los derechos humanos, en este caso en particular del derecho a una vivienda adecuada. Ambas instituciones convergen en la necesidad de dar seguimiento y analizar las políticas habitacionales vigentes desde una perspectiva de derechos en función de los numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos que han sido ratificados por Argentina y que resultan, por tanto, exigibles a nivel interno.

La Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece como una de sus funciones primordiales, la de exigir el respeto y satisfacción de los derechos económicos y sociales de los niños, niñas y adolescentes, tanto en el marco de causas judiciales como en los niveles de trabajo extra judicial, donde se diseña, planifica, ejecuta y controla la política pública local.

El trabajo del CELS se ha focalizado en dos grandes líneas de intervención estratégica: por un lado, explora la capacidad del litigio para constituirse en una herramienta que impacte en la reforma de políticas públicas para la promoción de los derechos humanos. Por otro, profundiza el trabajo de incidencia apoyado en el desarrollo de investigaciones sobre derechos humanos con el fin de impulsar —en articulación con diferentes agencias— la formulación, diseño e implementación de políticas públicas respetuosas de derechos humanos.

Es en este sentido, el trabajo conjunto entre la AGT y el CELS constituye una gran oportunidad en la que una organización no gubernamental y un organismo estatal aúnan esfuerzos para estudiar los modos de intervención que cada una ha desarrollado, los logros obtenidos y obstáculos enfrentados y a enfrentar, así como la existencia de canales institucionales con los que trabajar conjuntamente para promover cambios concretos en la temática habitacional, desde un enfoque de derechos humanos.

El intercambio de experiencias entre ambas instituciones también ha visibilizado, como una nota relevante del déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires, su mayor incidencia en la vida de niños, niñas y adolescentes. En este marco es que entendemos pertinente resignificar este fenómeno social como un proceso de **“infantilización del**

* Este documento fue elaborado por la Asesoría General Tutelar (AGT) y el Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Cabe destacar que para el desarrollo de este informe se ha tomado como insumo principal el trabajo de campo e investigación realizado por la Lic. Karina Alejandra Kalpschtrej.



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Ministerio Público
Asesoría General Tutelar



déficit habitacional”, cariz potenciado por innumerables problemas de reconocimiento y gestión por parte de los poderes estatales involucrados en esta temática.

En este entendimiento, ambos organismos acuerdan en la necesidad de propiciar una agenda pública en la que las políticas habitacionales de los grupos más vulnerables, con particular énfasis los niños, niñas y adolescentes, sea prioritaria. Impulsados por este objetivo, y con la intención de reunir los conocimientos y experiencias de los distintos actores que inciden en dicha política pública, principalmente referentes académicos, funcionarios y representantes de organizaciones de la sociedad civil, se decidió a principios del año en curso, realizar un relevamiento y estudio de las fuentes de información producidas por los referidos actores que dan cuenta del problema del déficit habitacional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El presente informe es el producto de dicho trabajo y tiene como objetivo principal dar cuenta del “estado del arte” de la situación habitacional en la ciudad, a partir del rastreo de fuentes secundarias —estadísticas e informes oficiales, estudios y resoluciones de organismos de control, análisis provenientes del ámbito académico, de los medios de comunicación y documentos provenientes de organizaciones de la sociedad civil—. En este sentido, los datos aquí relevados no son exhaustivos respecto de la realidad de referencia, sino que sólo indican las líneas generales que caracterizan el fenómeno, agrupando en su interior datos de diversa actualidad, calidad, consolidación y representatividad.

Por último, es importante destacar que este informe no hubiera sido posible sin la contribución de cada una de las instituciones que con sus labores sistemáticas generan información trascendental para comprender este problema social en sus variadas dimensiones. Gracias a esta generosa experiencia se han podido alcanzar algunas conclusiones que presentamos a continuación..

Sin duda con este trabajo se funda una etapa de difusión de los datos explorados y de sensibilización de los actores involucrados, con la intención de iniciar un proceso que genere innovación de estrategias de mejor y mayor incidencia en la formulación y gestión de las políticas habitacionales de la ciudad.

II. Introducción

Pobreza e infancia han devenido en nuestro país características coexistentes para algunos sectores sociales. Su conexión se ha generalizado al punto de poner en cuestión el mejoramiento de cualquier indicador macroeconómico y social de los últimos años. Mientras se reducen casi todos los índices alcanzados con la crisis de fines de 2001, la pobreza y la ausencia de un nivel de vida mínimo, siguen impactando gravemente en los niños, niñas y adolescentes en nuestro país. La Ciudad de Buenos Aires no es una excepción al respecto.

La situación habitacional porteña también es acuciante: según algunos datos oficiales, referidos al año 2006, las condiciones de precariedad más aguda y de emergencia, alcanzarían, como mínimo, a un 15% de la población¹. Infancia y pobreza, déficit habitacional y pobreza, lejos de ser universos diversos son facetas indisociables en el marco de la problemática habitacional.

¿Cómo se conectan estos fenómenos? En primera instancia, hay que considerar que el déficit habitacional es un problema más complejo que la “falta de viviendas”; es un problema **sociohabitacional**. Desde este punto de vista, el abordaje de las viviendas requiere tener en cuenta, no sólo sus características físicas o sus condiciones de habitabilidad y medioambientales, sino también el equipamiento social que su localización hace accesible a sus moradores. Ahora bien, si esta mirada no complementa estos aspectos con las condiciones socioeconómicas de las personas afectadas por la problemática, nuevamente se incurriría en un sesgo que reduce tanto la capacidad de comprensión del fenómeno, como la posibilidad de desarrollar intervenciones adecuadas.

Déficit habitacional, segregación socioespacial e infantilización de la pobreza configuran un marco que traslada estos términos a un escenario analítico inusual: **el de la infantilización del déficit habitacional**. Los datos que se aportan a continuación ponen de manifiesto una imagen recurrente y a la vez invisibilizada de la Ciudad de Buenos Aires: **un espacio físico y social fragmentado que tiene a la infancia como territorio de la pobreza**.

III. Niños, niñas y adolescentes: expulsados hacia la pobreza

Los datos demográficos correspondientes a la infancia y adolescencia en la ciudad, para el año 2006 —según los documentos publicados por el propio Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante GCABA)— indican:

¹ Este cálculo es el resultado de una investigación más amplia realizada sobre el tema, y que es la base de este documento. Con la recopilación de los datos existentes, tanto oficiales como de diversos informes disponibles, se analizaron los guarismos correspondientes a una muestra del déficit habitacional porteño: villas de emergencia, Núcleos Habitacionales Transitorios, Asentamientos Informales, Complejos Habitacionales, Inquilinatos, Hoteles, Pensiones y “Casas Tomadas”.



- ✓ Los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de la ciudad representan al 33.3% de la población total (1.007.582 habitantes²).
- ✓ Los menores de 18 años constituyen el 22.7% de la población total.
- ✓ Los menores de hasta 14 años configuran el 17.5% de la población total.
- ✓ Los adolescentes de 15 a 18 años representan el 5.2% del total.
- ✓ Los niños hasta 5 años constituyen el 7% de la población (UIMyE: 2008b).

Para ese mismo año, y según la misma fuente, la situación general de dicha población presentaba las siguientes características sociodemográficas:

- ✓ Mientras para el total de la ciudad, el 8.4% de la población general vive bajo la línea de pobreza, y un 3.6% bajo la línea de indigencia (UIMyE: 2008c)³, entre las personas menores de 18 años, dicha situación es mucho más acuciante:

* El 14.3% de los menores de 18 años vive bajo la línea de pobreza. Un análisis desglosado por zonas muestra que en la Zona C de la ciudad —comprendida por las Comunas 4 y 8— el 38.6% de las personas menores de 18 años es pobre, y en la Zona E⁴, el 26.6%.

* El 12.9% de los adolescentes entre 15 y 18 años es pobre y un 2.6% indigente.

* El 9.3% de los niños y niñas entre 0 y 5 años vive en situación de pobreza y el 12% en situación de indigencia (UIMyE: 2008d).

- ✓ Entre los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza, el acceso a la educación se ve severamente restringido, tal como lo muestran los valores diferenciales entre grupos pobres y no pobres:

Grupo de Edad	No asisten a establecimiento educativo	
	Pobre	No pobre
5 años	10.7	0
6 a 12 años	1.9	0.2
13 y 14 años	2.8	2
15 a 17 años	23.2	7.7

Fuente: UIMyE: (2008e).

- ✓ Los datos se confirman en el tramo de la primera infancia: entre los niños y niñas de 3 años, si bien la escolaridad respecto de otros tramos etarios es más baja en general, en situación de pobreza sólo acceden a la escolaridad el 55.8% (mientras que entre los no pobres lo hace el 82.8%). Entre los niños y niñas de 4 años en situación de pobreza sólo asiste al jardín de infantes el 70.4%, en tanto entre el grupo no pobre lo hace el 96.2%.

² La base poblacional tomada para estos cálculos absolutos son las provistas por las proyecciones poblacionales realizadas por el INDEC para cada año calendario y jurisdicción. Para la Ciudad de Buenos Aires en el año 2006 —último año que provee información oficial sobre déficit habitacional de la ciudad— se proyectaba una población de 3.025.772 habitantes (Cf. INDEC (2005:16)).

³ Este dato corresponde al año 2008, a diferencia del resto que se refiere al 2006.

⁴ La Zona E comprende los barrios de Almagro; Boedo; Caballito; Flores; Parque Chacabuco; Chacarita; villa Crespo; Paternal; villa Ortúzar; Agronomía; Parque Chas.

✓ El acceso a la salud también es altamente diferencial para los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza: en la primera infancia, el 87.4% de los niños y niñas pobres no cuentan con cobertura de salud que no sea la pública; entre los adolescentes, este valor es del 85.6% (UIMyE: 2008c).

La situación de los adolescentes en la Ciudad de Buenos Aires merece una puntualización especial. Los indicadores sociales se agravan significativamente dentro de esta población que se encuentra en transición hacia la adultez, lo que implica una especial afectación en términos de escolaridad y trabajo:

✓ Según datos de la Encuesta Anual de Hogares (EAH) 2006, mientras la tasa de desempleo para el total de la población económicamente activa (PEA) en la ciudad era del 5.9%, y del 23% para la porción que se encontraba bajo la línea de pobreza, entre los adolescentes de 15 a 18 años la tasa de desempleo ascendía al 27%.

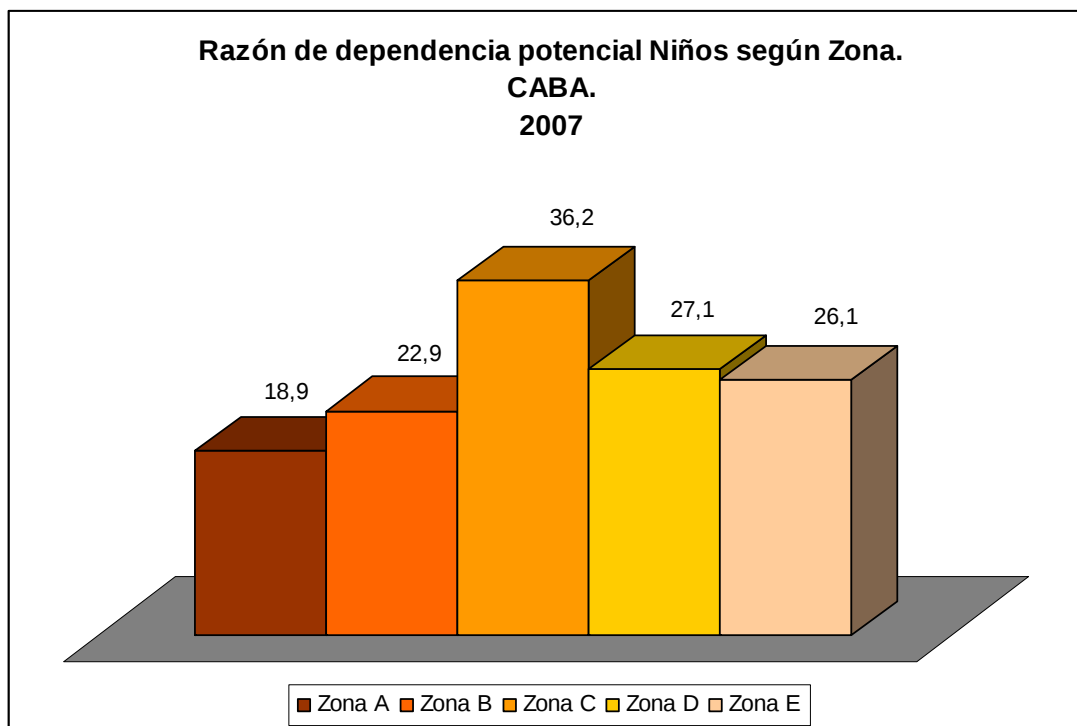
✓ Los niveles de escolarización de esta población en general son significativamente más bajos que en el grupo de hasta 14 años: el 7% de los adolescentes sólo trabaja, el 6.6% no estudia ni trabaja, mientras que un 7.1% concurre a establecimientos educativos y además trabaja.

✓ Si se analizan los mismos datos de escolarización para el grupo de los adolescentes bajo la línea de pobreza, puede verse que mientras los valores se mantienen semejantes para los que sólo trabajan (7.3%) y los que trabajan y estudian de manera simultánea (7%), el grupo que no estudia ni trabaja se triplica respecto al valor general: 17.5%.

III. a Segregación socioespacial e infancia

La distribución por zona geográfica señala que las Comunas 4 y 8 eran, hacia el 2006, las que tenían una proporción mayor de menores de 14 años dentro de sus poblaciones: 27.2% y 24.5% respectivamente, mientras la media de la ciudad era de 17.5%. También estas comunas aparecieron en 2º y 3º lugar respecto de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle censados dentro de la ciudad con un 17.7% y 13.6% respectivamente. Dicho relevamiento ubicó a la Comuna 1 en primer lugar, con un 23.4% del total (cf. CNNyA (2008)).

Según los primeros datos de la EAH 2007, la razón de dependencia potencial infantil —es decir, la relación entre las personas activas y la población menor de 14 años— es, en la zona C, significativamente mayor que en el resto de la ciudad, lo que significa que por cada 100 personas potencialmente activas —es decir de 15 a 65 años de edad— hay, en dicha zona, 36.2 niños que dependen de ellos (cf. DGEyC: 2008b).

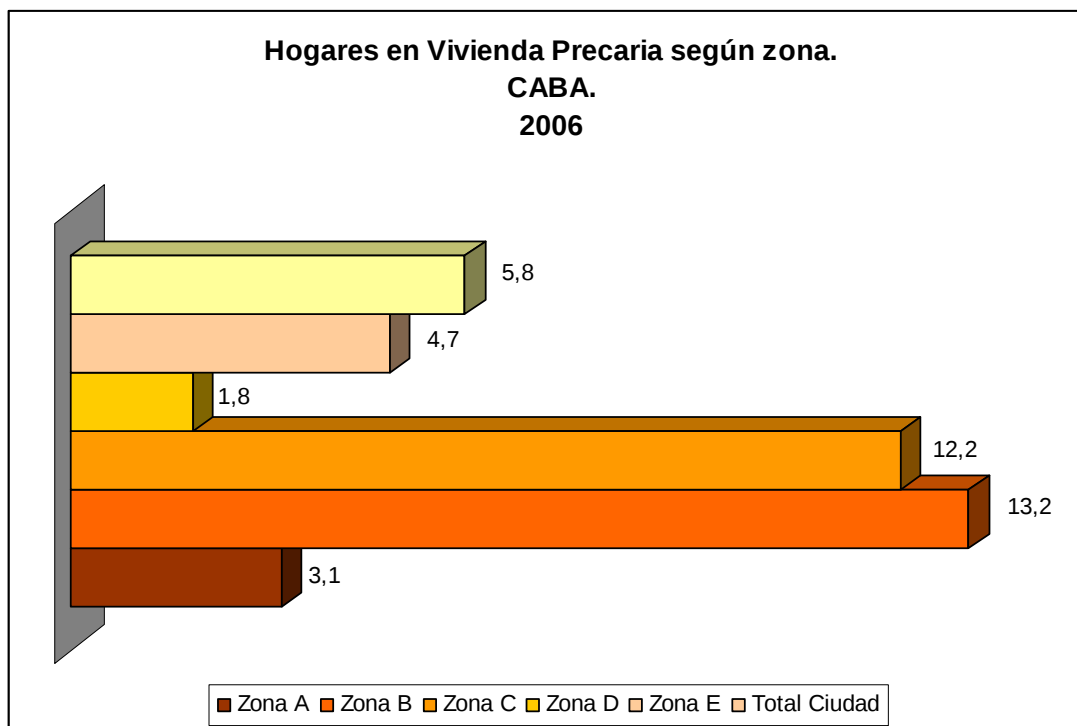


Fuente: DGEyC (2008b) sobre EAH 2007.

La zona sur de la ciudad —donde la proporción de niños, niñas y adolescentes es mayor—, es también donde se radica de manera privilegiada la pobreza. Esta zona ha sido largamente caracterizada por la falta de infraestructura que posibilite el acceso a servicios básicos para el desarrollo de una vida digna y por la depreciación de las condiciones habitacionales que prevalecen en ellas. Los apartados siguientes mostrarán detalles puntuales sobre esas condiciones deficitarias sociohabitacionales.

En este sentido, los siguientes datos indican una importante asociación entre pobreza y déficit habitacional en estos territorios:

- ✓ Mientras en toda la ciudad, para el 2006, en promedio la pobreza afectaba al 7% de los hogares y al 11.6% de la población, dentro de las Comunas 4 y 8 estos valores alcanzaban valores mucho más significativos: el 19.2% de los hogares y el 27.9% en el caso de la Comuna 4; y el 22.9% de los hogares y el 29.3% de la población en el caso de la Comuna 8 (DGEyC: 2008^a).
- ✓ Las mismas comunas presentaban los valores más altos de la ciudad en términos de mortalidad infantil para el bienio 2006/2007: 10.3 por cada mil nacidos vivos, seguidas por la Comuna 1 con un 9.6 (total promedio de la ciudad: 7.9) (cf. DGEyC: 2008a).
- ✓ También en dichas zonas se observan los mayores valores respecto de la precariedad de las viviendas.



Fuente: UIMyE (2008^a)

- ✓ La Zona C es la que presenta mayores niveles de hacinamiento crítico de la ciudad: el 14.4% de los hogares tiene más de 3 personas por cuarto. En segundo lugar se encuentra la Zona B, con un 10.2% de los hogares hacinados. Cabe recordar que el valor de la Zona C casi triplica la media de la ciudad que es de 5.8% (cf. UIMyE: 2008^a).
- ✓ La mayor parte de las estrategias informales de hábitat se encuentran en el sur de la ciudad: el 72% de las villas de emergencia; los Núcleos Habitacionales Transitorios; un 20% de los asentamientos registrados por la Sindicatura General de la Ciudad; el 64.9% de los inquilinatos, hoteles, pensiones y “casas tomadas” (en adelante, IHPCT) —agregados con la Zona Este— y los casi 95.000 habitantes de los Conjuntos Urbanos construidos por el Estado⁵.
- ✓ Según los datos de la EAH 2006, los niños y niñas menores de 14 años representaban el 27.2% de la población de los IHPCT, y el 37.3% de los que habitaban en las villas. En estos espacios, la razón de dependencia potencial infantil ascendía a un 40 y 61.7 respectivamente (cf. UIMyE: 2008b). Cabe recordar que el Censo 2001 mostraba que, en promedio, la población en las villas de emergencia menor de 19 años era del 45% (cf. INDEC: 2001).

⁵ Estos datos serán desglosados más adelante y referidos a sus fuentes correspondientes.

IV. Las villas de emergencia

Sobre todo en la última década, las villas de emergencia han crecido al ritmo del déficit y la emergencia habitacional mientras que las políticas vinculadas a su tratamiento se han manifestado ineficientes e ineficaces para el cumplimiento de sus metas formales, cuando no altamente flexibles a las demandas del mercado, dotando al concepto de “radicación” de un status meramente declarativo. Si bien la ley N° 148⁶ implicó el **giro discursivo de la “erradicación” a la “radicación”**, a la vez que el reconocimiento de las villas de emergencia como hábitat real permanente, de sus problemáticas específicas y de las organizaciones villeras como interlocutores legítimos ante el Estado, este complejo proceso hoy puede evaluarse fallido a la luz de los resultados obtenidos. En dicho “fracaso” debe considerarse la intervención de factores tales como:

- ✓ La capacidad de presión del mercado inmobiliario sobre las políticas de Estado, que se hacen patentes en la permanente dilación de los planes de radicación.
- ✓ La ausencia de interés político de asumir el costo de llevar adelante dichos planes, contra los intereses del mercado y del sector privado en general.
- ✓ La existencia de un imaginario social en el que el derecho a la vivienda sólo puede entenderse vinculado a mecanismos de mercado —y por ende, a la propiedad privada—, como únicas vías que legitimarían el ejercicio y goce de este derecho.
- ✓ Una trama de intereses complejos que incluye a otros actores —organizaciones sociales, partidos políticos, ONG— y sus vinculaciones con las propias organizaciones de las villas.
- ✓ La fragmentación de las organizaciones villeras, resultante tanto de conflictividades internas previas a la ley como de las presiones del Estado hacia la disgregación de intereses y la cooptación, basadas en políticas de “no intervención” o de intervención selectiva^{7 8}

IV. a. Los datos⁹

- ✓ El Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) muestra en su página web que **96.974 personas** habitan en villas de emergencia: un 75.1% (129.029 personas) del universo compuesto por villas, Núcleos Habitacionales Transitorios y Asentamientos.¹⁰

⁶ Cumplido el plazo de 5 años, el mismo informe de la Auditoría de la Ciudad señala “Sobre el total de las viviendas ubicadas en las villas alcanzadas por la Ordenanza 44.873 y censada en el año 2003 por la ex CMV (16.972 viviendas), los avances de viviendas ejecutadas son del 6.35%” (AGCBA: 2006b:68).

⁷ El principal indicador de este comportamiento estatal es la gran cantidad de leyes y decretos existentes que confluyen en el fenómeno de tener cada villa su “propia ley” (Cf. ACIJ – COHRE (2007)).

⁸ Dicha fragmentación no debe opacar la importancia simbólica y política de estas organizaciones en términos del reconocimiento del “derecho a la ciudad”, aunque sea sólo de nivel formal en muchos casos.

⁹ Los datos que aquí se desarrollan analizan específicamente las denominadas en sentido estricto y desde el Estado, “villas de emergencia”. Esto excluye algunos asentamientos y los Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) que se analizarán en apartados siguientes.

¹⁰ http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/planeamiento_obras/vivienda/estadisticos.pdf a noviembre de 2008. La inconsistencia de los datos oficiales puede verificarse en el hecho de yuxtaponer cifras de 1999 con cifras del 2004. Los informes que han solicitado explícitamente datos más recientes provenientes del IVC, los evalúan como inconsistentes (AGCBA) o parciales en la información provista (ACIJ – COHRE :2007).



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Ministerio Público
Asesoría General Tutelar



√ Según la Encuesta Anual de Hogares 2006, la población que habita en villas representa **el 4.1% de la población de la ciudad, el 2.3% de los hogares y el 2.2% de las viviendas porteñas**, es decir que alcanzaría a **124.057 personas** (EAH: 2007 12).

√ El informe de la Sindicatura General de la Ciudad sobre el tema estima que en ellas habita el **5.7% de la población total de la ciudad —170.397 personas—**. (SINDICATURA: 2007:21).

√ Un informe de las organizaciones no gubernamentales Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y el Centro de Derecho a la Vivienda y contra Desalojos (COHRE) señala que *“Los datos provenientes de los medios de comunicación masivos, dan cuenta de un fenómeno numéricamente mayor: **182.000 personas** aproximadamente vivirían en villas de emergencia”* (ACIJ – COHRE: 2007:4).

El 72% de las villas de emergencia se ubican en la zona sur de la ciudad, un 14% en el oeste, mientras que las zonas norte y este presentan un 7% cada una. El 51% de las villas agrupan a más de 10.000 habitantes y el 35% tienen hasta 1.000 habitantes (Sindicatura: 2007). Los datos sociodemográficos oficiales disponibles a octubre de 2008 — correspondientes al año 2006 (DGEyC: 2007)—, permiten señalar las siguientes características principales de sus habitantes:

√ **La juventud de la población de las villas:** mientras la edad media en la ciudad es de 38.7 años, entre los habitantes de las villas es de 24.4 años.

√ **Mayor proporción de niños y niñas menores de 10 años:** en tanto en el total de la ciudad, tienen esta edad el 17.5 % de la población, en las villas representan el 37.7%. Este fenómeno está vinculado con una tasa mayor de fecundidad de las mujeres al final de su vida reproductiva (4.6 niños por madre en las villas vs. 2.1 para el total de la ciudad)

√ **Más mujeres que varones:** por cada 100 mujeres, hay 91.6 varones. Este valor es mayor en la población de 0 a 14 años (95.7) y significativamente menor en la población mayor de 65 años (44.5).

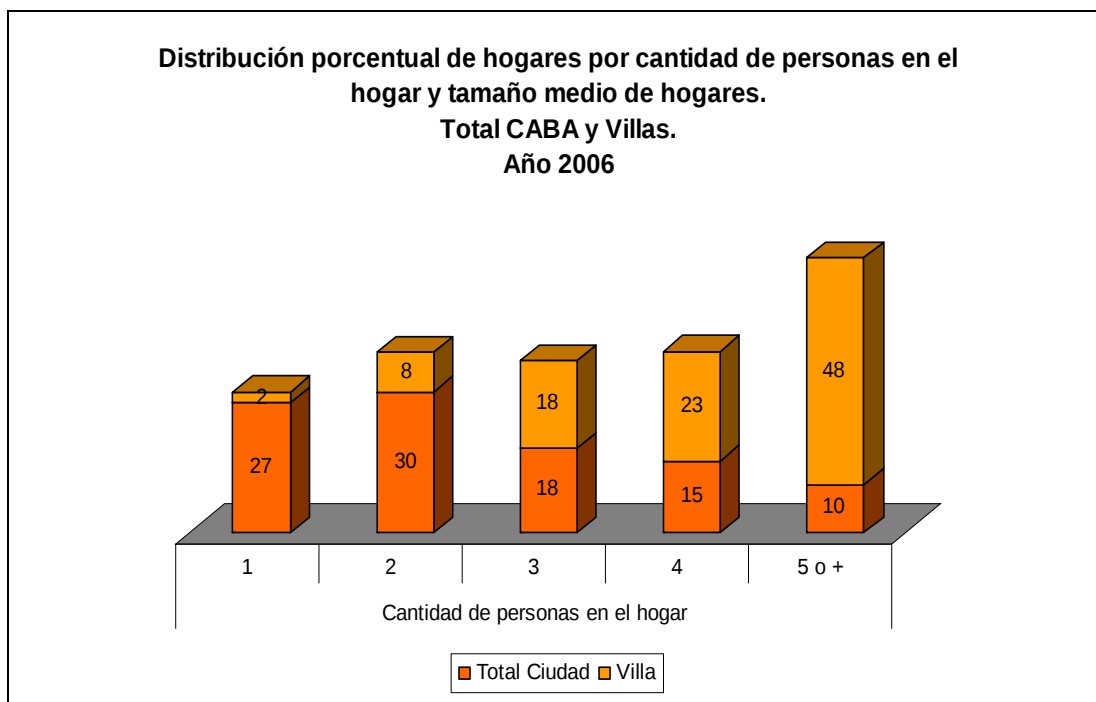
√ **Más de la mitad de sus habitantes ha nacido en la ciudad:** junto con este dato se verifica que la proporción de inmigrantes —internos y de países limítrofes—, es mayor en las villas que en el resto de la ciudad, signo de las bajas probabilidades que esta población tiene de encontrar otra solución habitacional que no sea en los espacios informales.

√ **Mayor vulnerabilidad en términos educativos:** los años promedio de escolaridad de la población residente en las villas es de 7.9 años, mientras que para el total de la ciudad es de 12.1, lo que muestra que el acceso a la escolaridad secundaria se encuentra gravemente afectado, vulnerabilizando más a los habitantes en términos de sus posibilidades de ingreso al mercado laboral.

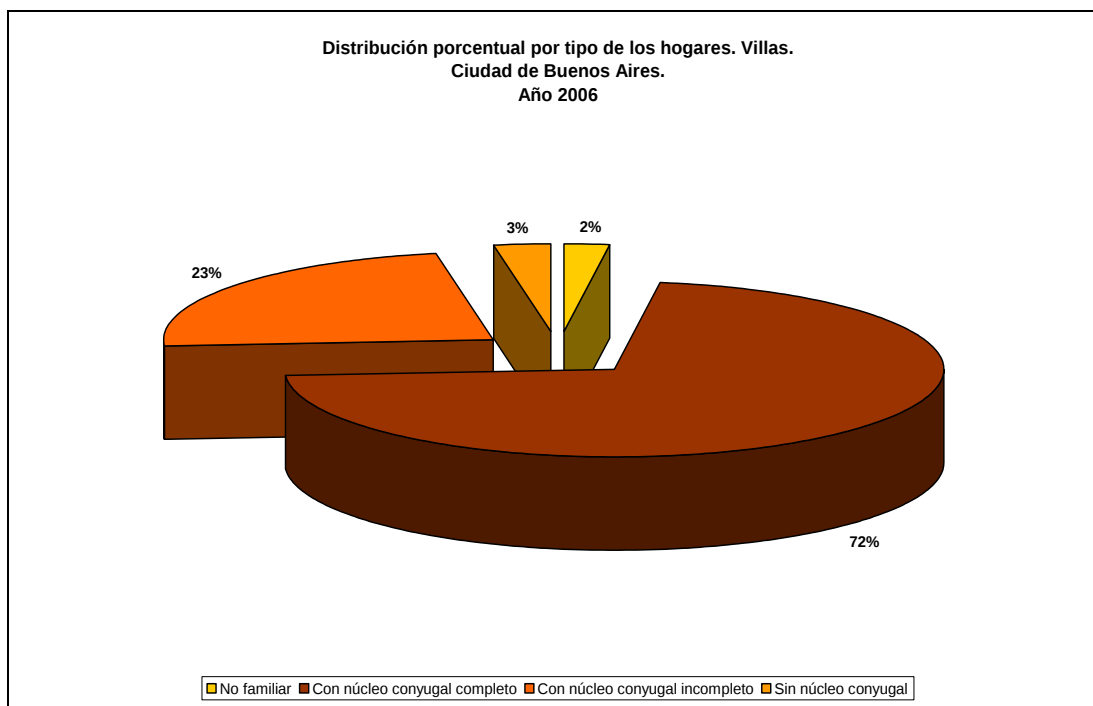
√ **Hogares más grandes, tanto de núcleo completo como monoparentales:** el tamaño medio de los hogares de la ciudad se ve duplicado en las villas (2.6 contra 4.6) y casi la mitad de los habitantes forman parte de hogares con cinco o más personas convivientes. Es a la luz de las condiciones de habitabilidad de estos espacios que debe leerse el hecho de que el 71% de sus hogares tengan cuatro o más miembros en convivencia, referente numérico de los niveles de hacinamiento allí existentes. Los datos muestran que es un espacio para “familias” en el sentido tradicional del término, en tanto predomina el tipo de hogar con núcleo conyugal completo (72% vs. el 51% para el total de



la ciudad). También es mayor el número de hogares en los que está presente sólo el padre o la madre junto a los hijos (24.6% vs. 20.8% en el resto de la ciudad).



Fuente: DGEyC (2007).



Fuente: DGEyC (2007).

✓ **Jefatura de hogar más joven; más jefas de hogar:** en las villas, la mayor concentración de la jefatura de hogar se da entre los 15 y 39 años (en tanto que en el total de la ciudad, la mayor concentración se da entre los 40 y 59 años). La proporción de jefatura femenina es mayor en las villas de emergencia que en el total de la ciudad: 44.7% y 39.8% respectivamente, mientras que a la jefatura masculina le corresponde el 55.2% vs. en 60.2% en el total de la ciudad.

✓ **Doble desigualdad en los ingresos:** mientras que el promedio de los ingresos per cápita familiares (IPCF) para los hogares con jefatura masculina en la ciudad ascendía en el 2006 a \$1155.32, para el mismo tipo de hogar residente en villas dicho promedio era un 80% inferior (\$229.4). La situación para las jefas de hogar era aún peor: para el total de la ciudad el promedio era de \$1048.8, y para las jefas residentes en las villas era de \$ 208.9.

IV. b. Las condiciones de vida en las villas de emergencia

En las Observaciones Generales N° 4, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante Comité DESC o Comité) —órgano de aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)— estableció algunos de los contenidos mínimos del derecho a la vivienda adecuada. A continuación, analizaremos la situación de las villas de la Ciudad de Buenos Aires, a partir de sólo dos de los contenidos mínimos (la seguridad jurídica de la tenencia y la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura).



I. Seguridad jurídica de la tenencia:

La situación dominial de las viviendas de las villas es altamente irregular, en tanto los programas estatales han sido por demás deficientes, cuando no inexistentes en materia de regularización.

Los abordajes se muestran unidimensionales pues se realizan transferencias de dominio sin considerar que, técnicamente, la regularización dominial implica regularización urbanística y social. Entre otros, se plantean algunos de los siguientes problemas:

- ✓ La necesidad de reordenamiento urbano que está en la base de la regularización dominial requiere, en la mayor parte de los casos, relocalizaciones en tierras adicionales que no existen o no están disponibles. A esto se suman los problemas topográficos que presentan muchas de las tierras de las villas.
- ✓ Los planes de regularización desarrollados no contemplan, en general, la capacidad real de pago por parte de los vecinos.
- ✓ El crecimiento permanente de las villas, en densidad y en tamaño, complejiza las decisiones técnicas y políticas asociadas a la regularización.
- ✓ Muchos ejercicios de traspaso a entidades cooperativas no han sido claros desde su diseño, no cuentan con herramientas nuevas ni con instrumentos legales idóneos para la regularización. No se articulan los programas de regularización con planes efectivos de urbanización, lo que genera permanentes rediseños o modificaciones que enmarañan las operatorias hasta hacerlas técnica y materialmente casi imposibles de enfrentar por las cooperativas que las encaran¹¹.

II. Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura:

Su provisión es responsabilidad del IVC, obligación que todos los informes señalan como altamente deficiente¹².

a) Energía eléctrica: dicho suministro debe realizarse con la instalación, por parte de las empresas prestadoras, de *medidores comunitarios* “... y desde éstos hacia los domicilios particulares, el encargado es el IVC” (ACIJ y COHRE: 2007: 23). El consumo general se factura al GCABA¹³ pero llega, en general, a los sectores perimetrales de las villas. Por ello, la provisión, control y regulación de las conexiones desde estos medidores hasta las viviendas individuales se encuentra bajo la órbita del IVC. Sin embargo, ello no ocurre. En este sentido, *el hecho de que el IVC concretamente no realice conexiones a las viviendas*

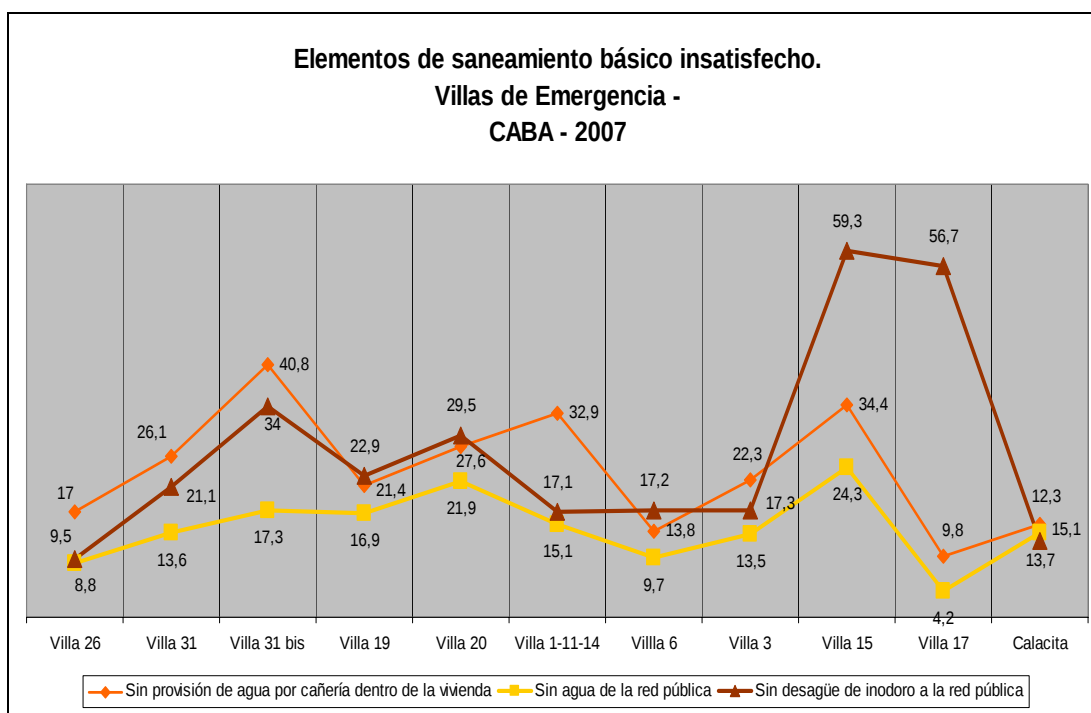
¹¹ Cf. ACIJ y COHRE (2007). Ver Anexo 6 y el caso de la regularización en la villa 21-24.

¹² El IVC tiene a su cargo el servicio de mantenimiento en las villas de emergencia bajo su órbita. Los conceptos para los cuales tiene asignación presupuestaria vinculados a esta obligación son los siguientes: “Mantenimiento en villas y barrios: reparaciones varias, mano de obra, limpieza y desinfectaciones de tanques de agua, construcciones de redes, conexiones cloacales, apuntalamientos, camiones atmosféricos, reconstrucción de casillas, suministro de servicios (camiones atmosféricos, arrendamiento de maquinaria vial, alquiler de equipos, desobstrucción hidrocínéticos), seguridad privada, Policía Federal, otros gastos (centros culturales y sociales, etc.” (AGCBA: 2008: 33).

¹³ “Los servicios de electricidad abonados por villas y NHT no poseen acto administrativo que los apruebe. No se realizan controles de lectura o de razonabilidad sobre los medidores de EDESUR SA Y EDENOR SA. Los consumos carecen de control técnico que asegure la procedencia de los cargos facturados por las empresas” (cf. AGCBA (2006a:5)).

particulares lo convierte en “promotor” de la precariedad y del peligro que se verifica en las conexiones eléctricas dentro de las villas. La precariedad de las conexiones informales son causa cotidiana de cortocircuitos, bajas de tensión, corte de suministro e incendios que, con distintos niveles de gravedad, menoscaban la vida en las villas de la ciudad¹⁴. Esta deficiente provisión de servicio afecta igualmente al alumbrado público que es de directa y total incumbencia del Estado local. Es entonces innegable que esta población no tiene acceso a conexiones seguras, de acuerdo con las especificaciones técnicas y materiales existentes, y que las agencias del Estado competentes no aportan soluciones al respecto.

b) Servicios Sanitarios (agua, desagües cloacales y recolección de residuos): en casi todas las villas, estos elementos son altamente deficitarios, por lo que sumergen a sus habitantes en “emergencia sanitaria”¹⁵. La Sindicatura de la Ciudad (2007) utiliza el indicador *saneamiento básico insatisfecho*¹⁶ para evaluar la provisión de dichos servicios.



Fuente: Elaboración propia en base a Informe Sindicatura (2007)¹⁷.

¹⁴ Cf. el rastreo de este tema en los medios de comunicación que realizó el informe de ACIJ y COHRE (2007: 24).

¹⁵ Por tomar sólo dos ejemplos explícitos, cf. las Resoluciones N° 1157/06 y 2336/06, referidas a las villas 15 y 20 respectivamente, de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad.

¹⁶ Este indicador toma en cuenta las siguientes dimensiones: provisión de agua, acceso a “agua segura”, eliminación de excretas adecuada, disposición de residuos adecuada y existencia de plagas (Cf. Sindicatura (2007 38-39)).

¹⁷ El informe de referencia no cuenta con datos para las villas 13, 16 y 21-24.



✓ *Eliminación de excretas:* las descargas se realizan en pozos ciegos que no cuentan, en general, con profundidad suficiente ni segura, por lo que suelen desbordarse masivamente, sobre todo con lluvias; y las conexiones que derivan a la red pública no cuentan, en general, con los niveles de seguridad mínimos requeridos. La solución aportada por el Estado con la contratación de camiones atmosféricos es insuficiente no sólo por la magnitud de la demanda, sino porque el servicio es por demás irregular en casi todas las villas¹⁸.

✓ *Provisión de agua de la red pública:* la falta de abastecimiento de la red pública es una grave conculcación del derecho al agua —que tiene sus guarismos más importantes en las villas 15 y 20—.

✓ *Provisión de agua por cañerías internas:* esta privación obliga a los vecinos a utilizar el suministro de las canillas comunes o externas al trazado, elemento que empeora la calidad del agua, ya que el acarreo implica acumulación domiciliaria no adecuada, esfuerzo excesivo y pérdida de tiempo exagerada para el acceso a un derecho fundamental.

✓ *Disposición de residuos:* este tema es la punta de iceberg para una problemática más amplia, que tiene al Estado como actor principal en tanto regulador de su dinámica. Un estudio de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (2008) señala que los sitios de disposición de residuos en la ciudad se encuentran mayormente cercanos a las villas de emergencia, aumentando el peligro y la vulnerabilidad de las poblaciones por la contaminación en general y por la derivada de lixiviados¹⁹, que afecta las napas de agua. La presencia de sitios no regulados de disposición de residuos es la base para el desarrollo de todo tipo de vectores de enfermedades asociadas a las condiciones de insalubridad. El Estado ha hecho siempre caso omiso de la situación o sólo se ha pronunciado declarativamente sin desarrollar políticas activas al respecto. En ese sentido, habría que considerar —en pos de un análisis más complejo— la interacción de diversos fenómenos:

- La recolección de los residuos en la zona sur de la ciudad es por demás deficitaria, cualquiera sea la traza urbana. La situación se hace más compleja en las villas de emergencia en tanto los servicios, cuando se prestan²⁰, sólo alcanzan los espacios perimetrales, lo que obliga a la acumulación de residuos allí por parte de los vecinos.

¹⁸ Cf. ACIJ y COHRE (2007: 22) y las acciones desarrolladas por diferentes actores respecto del caso de la emergencia sanitaria en la villa 31 bis.

¹⁹ Término que se utiliza para el líquido contaminante que resulta de la degradación de la materia orgánica presente en los residuos sólidos. Este líquido negro, nauseabundo es altamente contaminante y contiene gran cantidad de elementos tóxicos y cancerígenos. Es generado fundamentalmente a partir de la humedad de los residuos y el contacto con la lluvia y el agua.

²⁰ “Cada contratista está obligado a prestar servicios por contenedores en los puntos listados, a título indicativo, de las siguientes actividades de generación, si éstos se encontraran en su zona: centros comerciales, estaciones de transporte público, parques y paseos, escuelas y universidades, mercados y ferias, cementerios, hospitales y sanatorios, villas de emergencia”. Este ítem forma parte de las obligaciones de las empresas señaladas por el ente regulador de la recolección de residuos en la Ciudad. Allí también figuran los derechos de los usuarios (Cf. <http://www.entedelaciudad.gov.ar/?sec=3&sub=4>).



- El mercado negro de la basura y muchos privados utilizan los espacios cercanos a las villas como vertederos ilegales, sin que el Estado intervenga de manera efectiva ni enérgica frente a este abuso²¹.

- La producción de desechos aumenta también por las actividades de recuperación de materiales que despliegan los vecinos como actividad laboral principal. Esto requiere de campañas de recolección especial y del trabajo coordinado y participativo con los habitantes de las villas, para generar un sistema que evite el agravamiento de las condiciones de riesgo ambiental y genere conciencia respecto del manejo de residuos en general.²² Esta puntualización no es exclusiva de los espacios informales, ya que la ciudad toda tiene un grave problema respecto a la disposición de residuos, lo que aumenta la necesidad de una “nueva cultura ambiental”, no sólo por parte de la población en general sino también de las autoridades.

c) Falta de mantenimiento de calles, aceras y disponibilidad de espacios comunes y verdes: El mantenimiento de calles y aceras es altamente deficitario según indican todos los informes, los materiales con los que se realizan las obras suelen deteriorarse rápidamente y, en general, es poco lo desarrollado en materia vial si se considera la magnitud del problema²³. En ese sentido, se incumplen largamente el mismo Programa de Villas del IVC, que dice tener como uno de sus objetivos la apertura de vía pública y por supuesto su mantenimiento.

²¹ Ver el caso impulsado por ACIJ en el que el Juzgado CAyT N° 8, a cargo del Dr. Osvaldo O. Otheguy, ordenó al GCABA y al IVC a “que procedan a arbitrar todas las medidas positivas necesarias que garanticen la higiene y la limpieza de las manzanas 11, 12, 13 y 14. Debiendo expresamente recolectarse la basura y residuos de materiales existentes, y desagotarse la totalidad de las cámaras, pozos ciegos y cañerías cloacales y pluviales con una adecuada limpieza de las aguas estancadas en las calles de la zona, en un plazo no mayor a los tres días” (Sindicatura: 2007: 84).

²² Cf. <http://www.basuracero.org.ar/informacion.html> y <http://www.clarin.com/diario/2008/06/30/laciudad/h-01704922.htm> para poner en contexto la crítica situación de las villas.

²³ Cf. <http://www.defensoria.org.ar/institucional/resoluciones/r3165-06.doc>

V. Núcleos Habitacionales Transitorios

Los Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) presentan la peculiaridad de ser **“villas creadas por el Estado”**²⁴ hacia fines de la década del ´60 y principios de los ´70. Los últimos datos indican que habitaban en ellos **aproximadamente 4684 personas** —2.815 personas en el Zavaleta y 1.869 personas en el de Av. Del Trabajo—. Modelo de localización transitoria compulsiva, los NHT fueron pensados como “medio de socialización” para la población de las villas a ser “urbanizadas”. Este ideario autoritario se plasmó en sus características edilicias: viviendas unifamiliares, en una sola planta, de dimensiones ínfimas (13 mt²), absolutamente uniformes en su fachada, proporciones, calles y materiales. La precariedad de las construcciones se complementó con la expresa prohibición gubernamental de realizar cualquier tipo de mejora por parte de sus habitantes²⁵. Sin embargo, la solución transitoria se convirtió en definitiva²⁶: se erradicaron seis villas de emergencia y relocalizaron 3.765 personas aunque la segunda parte del plan, que implicaba la construcción de las viviendas definitivas, nunca se concretó. Durante la última dictadura militar, muchas de las familias expulsadas de otras villas, fueron relocalizadas también en los NHT.

V.a. Los otros datos

Los datos desagregados para los NHT son reducidos, siempre subsumidos en el espacio “villas de emergencia”. Si bien comparten sus características, es posible acceder a algunas especificidades a partir de la información del Censo 2001, que si bien está desactualizada, sugiere líneas que difícilmente hayan mejorado tras la crisis que azotó a finales de dicho año a la Argentina.

NHT Zavaleta			
Año	Viviendas – Módulos	Familias	Población
1993	511	565	2.623

²⁴ Los NHT fueron construidos durante el gobierno de facto de Onganía, hacia el año 1969, siguiendo uno de los primeros proyectos directos de erradicación compulsiva de la población de las villas de emergencia que conocerá la historia local. El Plan de Construcción y Financiamiento de Viviendas diseñó a los NHT como “soluciones transitorias” que preveían trasladar a 8.000 familias por año a esos espacios, con el fin de erradicar una población de 56.000 familias en un plazo de 7 años. Se construyeron dos NHT: el Zavaleta y el de la Av. Eva Perón, conocido también como Av. Del Trabajo o “Las Tiras” (Defensoría: 2008).

²⁵ “... sin ventanas, ni puertas y era sólo una galería; había un pequeño baño con un agujero; lo demás tuvieron que ir haciéndolo ellos mismos después de un tiempo porque en ese momento no les permitían hacer nada. Otra habitante del núcleo señala en cuanto a la vivienda que *“...nos la entregaron sin puertas, ni ventanas y tuvimos que poner lonas de los camiones para cerrar, estuvimos más o menos siete meses así... no nos dejaban ni poner cerco para que cuando circulara el administrador tenía que ver las casas por adentro...”* (Defensoría: 2008: 6).

²⁶ Un texto de la época señalaba: “Descanse el país: el plan de erradicación transitoria no continuará. Las casas pensadas para siete años durarán cien... La ducha del minúsculo bañito está colocada sobre el inodoro a la turca... No se permite cerrar, ni ampliar, ni mejorar. La gente debía sentir el ‘rigor’ para apreciar luego el paraíso de la vivienda definitiva, para ganar ansias de mejorar. Ahora sí, ya que se ha decidido que vivan allí para siempre, no tiene objeto impedir su mejoramiento”. (Blaustein: 2001).

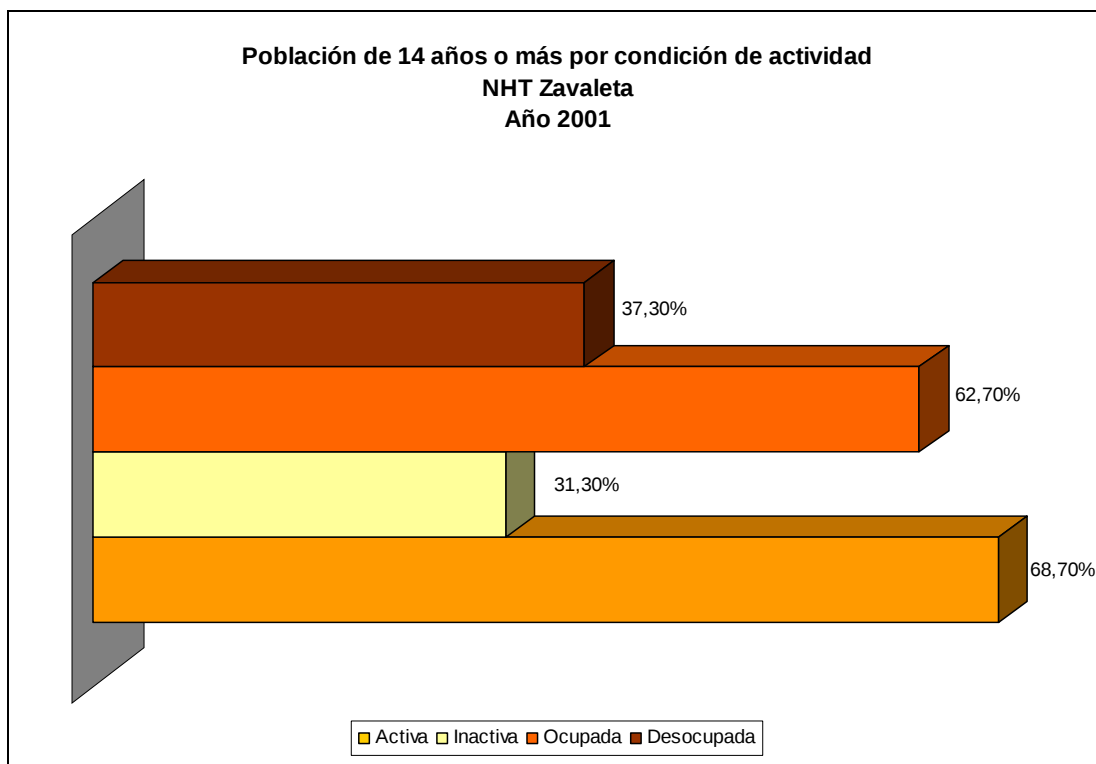


1999	570	704	2.823
2002	577	746	2.814
NHT Av. Del Trabajo			
2003	s/d	517	1.869

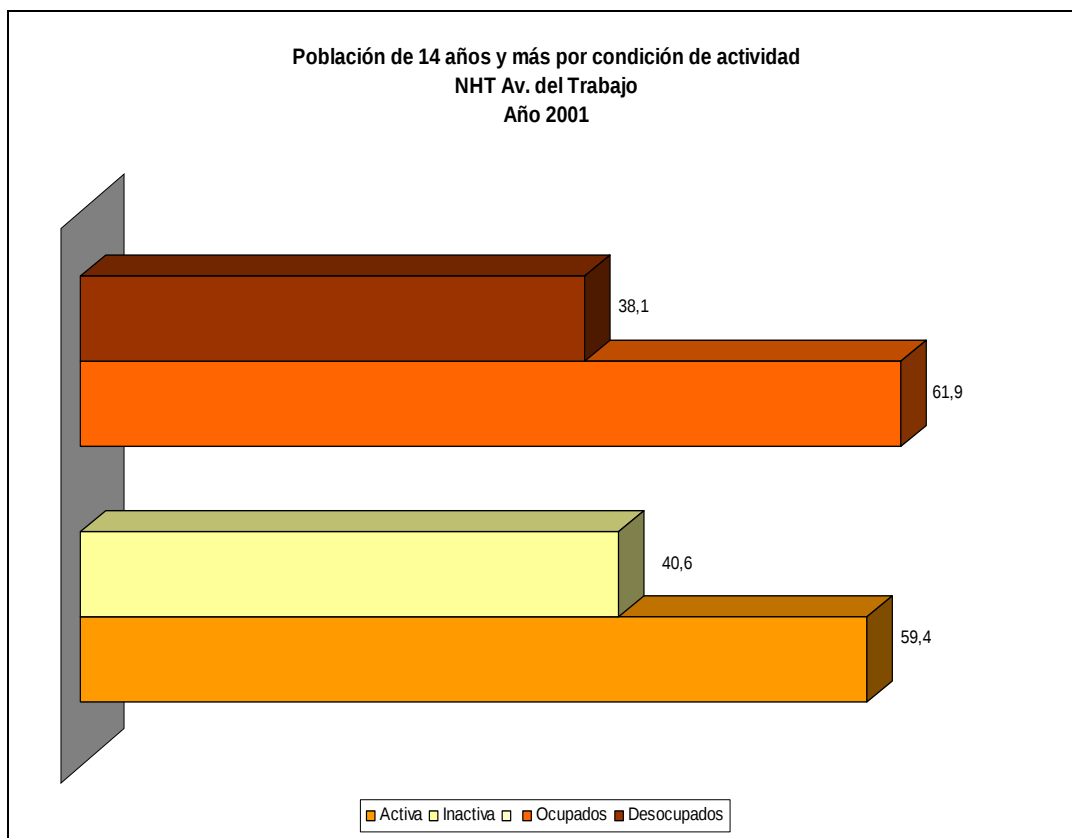
Fuente: Defensoría (2008: 9) – Sindicatura (2007).

Estos datos globales pueden desagregarse en los siguientes rasgos:

- ✓ **Gran cantidad de niños, niñas y adolescentes:** más de la mitad de los habitantes de los NHT eran niños, niñas y adolescentes (el 53% de la población en el NHT Zavaleta, y el 51% en Av. Del Trabajo tenían hasta de 19 años de edad).
- ✓ **Prevalencia de hogares de núcleo completo:** con un mínimo de cuatro miembros (47.2% en Zavaleta y al 44.9% en Av. Del Trabajo). Si a esto se suman los datos de los hogares extensos de núcleos completos, las unidades familiares con gran cantidad de miembros convivientes alcanzan 64.3% y 56.8% para cada NHT. Esta característica demográfica en espacios de 13 mt², habla a las claras de los niveles de hacinamiento que afectan a dichas familias.
- ✓ **Hacia el 2001 la mitad de los hogares tenían NBI insatisfechas:** en este aspecto se presenta la primera diferencia significativa entre ambos NHT —mientras que en Zavaleta los hogares con NBI ascendían al 50%, .en el caso del de Av. Del Trabajo, este déficit afectaba al 36% de la población y al 30% de los hogares—.
- ✓ **Gran cantidad de personas inactivas sumadas a las desocupadas:** considerando a la población mayor de 14 años, en el caso del NHT Zavaleta, el 31.3% de la población estaba inactiva y el 37.3% desocupada; para el de Av. Del Trabajo el 40.6% estaba inactiva y el 38.1% desocupada.



Fuente: INDEC – Censo 2001.



Fuente: INDEC – Censo 2001.

V. b. Las características habitacionales en la actualidad

Distintas resoluciones de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad mapean las paupérrimas condiciones de habitabilidad con las que cuentan los NHT. Tomando el caso de Zavaleta como testigo, dichas condiciones pueden resumirse en:

- ✓ Deterioros estructurales que colocan a las construcciones mismas en riesgo de derrumbes, grietas en paredes, pisos, filtraciones.
- ✓ El sistema sanitario se encuentra colapsado, tanto el cloacal como el pluvial. Anegamiento en caso de lluvias.
- ✓ Conexiones precarias a cielo abierto que vierten aguas servidas en las calles, situación que se agrava durante las lluvias.
- ✓ Carencia de gas natural.
- ✓ Precariedad de las instalaciones eléctricas que coadyuvan al riesgo por shock eléctrico a causa de las filtraciones e incendios.
- ✓ Proliferación de plagas.
- ✓ De las dos tomas de incendios existentes, una se encuentra inutilizada por estar debajo de una vivienda. La otra está en el límite del NHT.

Respecto a los servicios sanitarios en el NHT de Av. del Trabajo, un informe de la Sindicatura (2007) señala:

Agua	El 13.8% no tiene agua por cañería dentro de la vivienda.
Forma de obtención del agua	El 12% no la obtiene a través de la red pública.
Desagüe del inodoro	El 19.8% no tiene desembocadura en la red pública. El 4% desemboca en cámara séptica y pozo ciego. El 1,55% desemboca sólo a pozo ciego.

Fuente: Sindicatura (2007).

En el caso del NHT Zavaleta, la Operatoria de Rehabilitación Urbana desarrollada por la CMV y el IVC, se configura como un muestrario de las irregularidades e imprevisiones que despliega el Estado local cuando enfrenta la problemática habitacional. A continuación se enumeran algunos de los puntos salientes del análisis pormenorizado realizado por la Defensoría del Pueblo (Defensoría: 2008):

- ✓ Complejos criterios de acceso a la operatoria *que incluyen la tenencia del Certificado de Asentamiento Precario que otorgaba el gobierno militar.*
- ✓ Dilación en los plazos de ejecución y entrega de las unidades.
- ✓ La licitación original no contempló a los servicios, por lo que se construyeron casas sin servicios, faltando incluso en unidades adjudicadas.
- ✓ Falta de relación entre los datos censales y las unidades ofertadas²⁷.
- ✓ Irregularidades y discrecionalidades en la adjudicación, impericia administrativa, acciones por fuera de actos administrativos por parte del IVC.
- ✓ Relocalizaciones de familias que no cumplen con los principios básicos para el desplazamiento poblacional.
- ✓ Los espacios donde las familias son relocalizadas no cumplen, una vez más, con las condiciones mínimas ni seguras de habitabilidad agravando la situación sociohabitacional de los vecinos.

En el NHT “Eva Perón”, la Asociación Madres de Plaza de Mayo se encuentra desarrollando obras en el marco del proyecto “Sueños Compartidos”. De acuerdo con la información difundida por esta organización, la primera semana de junio de 2008 comenzó la demolición de las casas de un sector del NHT. Las familias que allí vivían están en posesión de las nuevas viviendas. En el lugar de los módulos se realizó la apertura de una calle para mejorar las condiciones del resto del NHT²⁸.

²⁷ Cf. el análisis detallado que realiza dicho informe (Defensoría: 2008: 20).

²⁸ Cf. <http://www.madres.org/scompartidos/villa15ciudadoculta/villa15.html> a octubre de 2008.

VI. Asentamientos informales

La problemática de los asentamientos en la ciudad es compleja aún desde los mismos términos que intentan nominarlos: ¿nuevos, precarios, informales? Los asentamientos que se pueden ver hoy en la ciudad, son tan *precarios* en su fisonomía y atributos como los hábitats informales más arraigados. En cuanto a la *novedad* del fenómeno, lo cierto es que la crisis del 2001 expulsó a gran cantidad de familias fuera de las modalidades habitacionales que habían desarrollado hasta allí, de manera tal que la situación de calle fue resuelta paulatinamente con la incorporación de estos grupos a distintos submercados y espacios intersticiales en el tejido urbano. Son los años posteriores a la crisis los que se caracterizarán por el aumento significativo de la ocupación de inmuebles y terrenos vacíos y la producción de asentamientos informales en situaciones no aptas para proveer un hábitat mínimo y digno.

VI. a. La autoconstrucción de la ciudad: ocupación de tierras y pobreza

El fenómeno de los asentamientos no es tan novedoso en términos de sus orígenes: hacia finales de los años ´80 se manifiestan como modalidad de producción de hábitat por parte de los grupos que habían pasado por procesos de desafiliación social como resultado de las diversas crisis socioeconómicas de la transición democrática. En ese sentido:

“... la ocupación masiva y organizada de las tierras está guiada por *un proyecto de integración urbana* que de alguna forma procura remediar algunos déficits de integración social. Para ello, la *acción colectiva* se apoya en un intersticio de la legalidad: se ocupan ilegalmente tierras para reclamar frente al Estado el derecho instituido a la ciudad, a la tierra y a una vivienda digna” (Merklen: 2000:117)²⁹.

Teniendo este modelo de ejercicio del derecho a la vivienda y de acceso al suelo como horizonte explicativo, pueden señalarse algunas especificidades que presentan los actuales asentamientos informales³⁰:

✓ **Ausencia de la planificación previa y/o paralela del loteo que fue característica definitoria de los asentamientos de los ´80:** en general, los relevamientos indican que los asentamientos informales exhiben hoy, al igual que las villas de emergencia, falta de parcelamiento, trazados irregulares y ausencia de calles. Esta característica es uno de los elementos constitutivos de la argumentación estatal que

²⁹ El resaltado nos pertenece.

³⁰ De aquí en adelante se utilizará esta acepción en tanto da cuenta de la problemática habitacional de manera más específica que las designaciones que dan cuenta de su “novedad”. La novedad aparece como un rasgo que invisibiliza frente al Estado: los nuevos parecen tener “menos derechos” que los viejos. Para retomar la idea de Ozslak (1991), pareciera que la novedad obliga a sus habitantes a demostrar credenciales para “merecer la ciudad”. Estos cambios requerirán del desarrollo de estudios a futuro que centren su mirada en lo que tienen de específico los asentamientos informales actuales respecto a las formas que los precedieron. Retirando al término “nuevo” el sentido que se le otorga políticamente desde el Estado, su manifestación contemporánea es poco analizada no sólo desde el Estado, las OSC’s sino también desde el campo académico.

sostiene la “relocalización”, movimiento que conlleva al desalojo compulsivo y prevención de nuevos asentamientos (Lekerman: 2005).

✓ **Desaparición o cambio de la organización colectiva de base territorial previa que unificaba las acciones:** los asentamientos actuales parecen conformarse de manera más fragmentaria y a partir de la urgencia de las familias. En algunas ocasiones, el desarrollo de los asentamientos tiene por detrás intereses particulares de personas o grupos que funcionan como “promotores” de los mismos, cobrando sumas importantes a los futuros habitantes por la ocupación de los terrenos, mostrando facetas meramente especulativas dentro del submercado informal.

✓ **Se presenta una continuidad respecto de los motivos y trayectorias habitacionales previas de sus habitantes:** excluidos de la vivienda hace tiempo, expulsados incluso de espacios informales, sólo la estrategia de la ocupación de terrenos ha quedado como la vía de acceso al derecho a la ciudad. En ese sentido, son motorizados por la misma carencia que en la década de los ‘80.

Los rasgos que caracterizan hoy a los asentamientos informales pueden organizarse alrededor de los siguientes ítems:

✓ **Su ubicación en terrenos desocupados y en espacios no adecuados para vivienda;** tales como vías del ferrocarril, zonas inundables, terrenos contaminados, basurales, bajo autopistas, intersticios entre inmuebles, plazas. Pueden diferenciarse dos tipos de asentamientos: a) los que se desarrollan en espacios amplios en los que las viviendas, aunque precarias, podrían consolidarse; b) los que se ubican en espacios intersticiales del tejido urbano, no aptos para vivienda y claramente limitantes del desarrollo habitacional mínimo.

✓ **La permanente amenaza de desalojo:** los terrenos en los que se asientan tienen en general, complejas situaciones dominiales en las que se combinan la propiedad nacional, con la de la ciudad y la de privados. Esto suma a la precariedad habitacional, la amenaza permanente de desalojo que sufren sus habitantes, los que son “construidos” desde el Estado y la sociedad como “pobres ilegítimos” (Lekerman: 2005:126), que deben ser / son permanentemente relocalizados. En ese sentido, los subsidios habitacionales transitorios cumplen un papel de garantes de la expulsión vía “pacificación”. Muchos de los asentamientos son el resultado de otros desalojos, por lo que se despliega una lógica circular en la que cada giro, implica el aumento de la miseria y la desesperación de las familias.

✓ **Las viviendas que se improvisan en estos espacios son altamente precarias:** con materiales de desecho y niveles de consolidación casi inexistentes o muy bajos para garantizar habitabilidad mínima. Si bien en algunos asentamientos puede haber algún nivel mayor de consolidación, semejante a la situación de las villas de emergencia, la falta de reconocimiento por parte del Estado, los coloca en una situación diferencial a la hora de desarrollar procesos de “radicación”.

✓ **Los niveles de hacinamiento son más que críticos:** las viviendas, por su precariedad y dimensiones son espacios indivisibles lo que agrava la situación, sobre todo de las familias numerosas.

✓ **La ausencia total de servicios básicos mínimos, riesgos sanitarios y ambientales graves son rasgos presentes en la totalidad del fenómeno:** en casi todos



hay: prevalencia de enfermedades infectocontagiosas, ya sean intestinales, dérmicas, pulmonares y proliferación de vectores, mordeduras de alimañas, enfermedades resultantes del contacto con la contaminación de los terrenos, etc.

✓ **Alto nivel de exposición de la población residente a perjuicios graves en términos de seguridad física:** la localización en zonas “críticas”, como es el caso de los corredores ferroviarios, conlleva altos niveles de riesgo para la vida de sus habitantes por la exposición a zonas de alto voltaje eléctrico, la velocidad de las formaciones, la cercanía de las vías con las viviendas, las vibraciones que provocan derrumbes en las casas, etc.

Este grave panorama es acompañado por la absoluta ausencia de reconocimiento por parte del Estado, la que se verifica en la disociación entre el crecimiento del fenómeno y la total falta de legislación y programas que lo contemple en términos específicos. Los asentamientos que adquieren visibilidad, en general son aquellos que se encuentran en emplazamientos emblemáticos de la ciudad o “valorizables” sólo bajo la consigna de la expulsión de sus habitantes actuales.³¹ Los informes disponibles son coincidentes en este aspecto: **esta forma de habitar la ciudad se mantiene “no reconocida” por parte del Estado en tanto la invisibilidad garantiza el campo de la “no intervención”**. Se colige, erróneamente, desde el Estado y la política que negar el fenómeno es hacerlo desaparecer como problema y que si no hay problema, desaparecen las responsabilidades.

VI. b. Hacer visible lo invisible: los datos

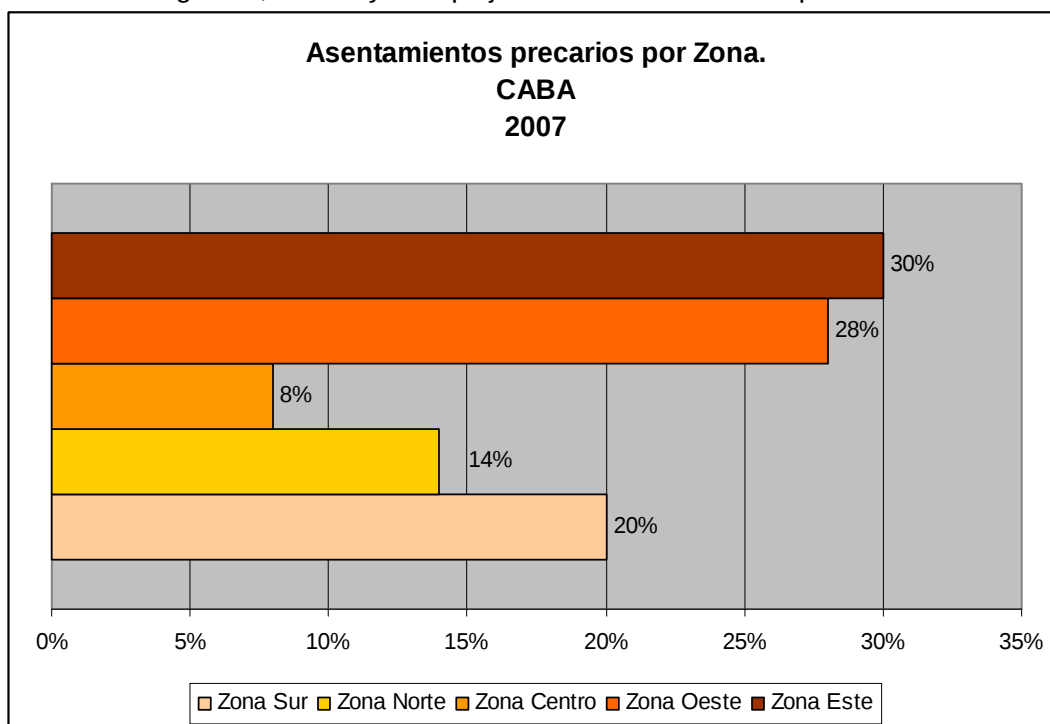
Las estimaciones poblacionales, tomando como referencia que en la ciudad habitaban hacia 2006, 3.025.772 personas, señalan que los asentamientos informales son la estrategia habitacional de **12.102 personas, es decir un 0.4% de la población de la ciudad** (Sindicatura: 2007), representando un 4.2% dentro del universo asociado a los hábitat informales.

Un trabajo liminar, sistemático y desarrollado desde una perspectiva de derechos, fue el producido por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad (2006) que describe, a partir de las acciones desplegadas por este organismo, la falta de condiciones de habitabilidad sobre las que sostiene la vida de miles de familias en la Ciudad de Buenos Aires. Dicho informe, señalaba que se habían relevado, aunque no de manera exhaustiva, **24 asentamientos** en la ciudad hacia el 2006. Los últimos datos disponibles aportados por un Informe de la Sindicatura de la ciudad indica que, hacia finales del 2007, había cerca de **62**

³¹ Un informante entrevistado para el presente trabajo señalaba que en este sentido, hay que considerar una falacia generalizada que atraviesa la discusión y visibilización de la problemática de los asentamientos en estos espacios “emblemáticos” de la ciudad. En las condiciones actuales de inversión estatal en estos terrenos, los mismos no tienen casi ningún valor, mucho menos el que le asigna la especulación inmobiliaria. Este valor se construye desde el discurso político para justificar las relocalizaciones como cabales procesos de gentrificación a favor de sectores de más altos ingresos. El Estado justifica, desaloja y comienza a crear el valor - tras una inversión significativa en infraestructura urbana de la que no tendrá ningún recupero - del que se beneficiarán intereses privados. El caso del asentamiento Rodrigo Bueno y el proyecto Santa María del Plata son cabales ejemplos de esta dinámica. Lo mismo puede decirse del caso de la villa 31 y la 31 bis.

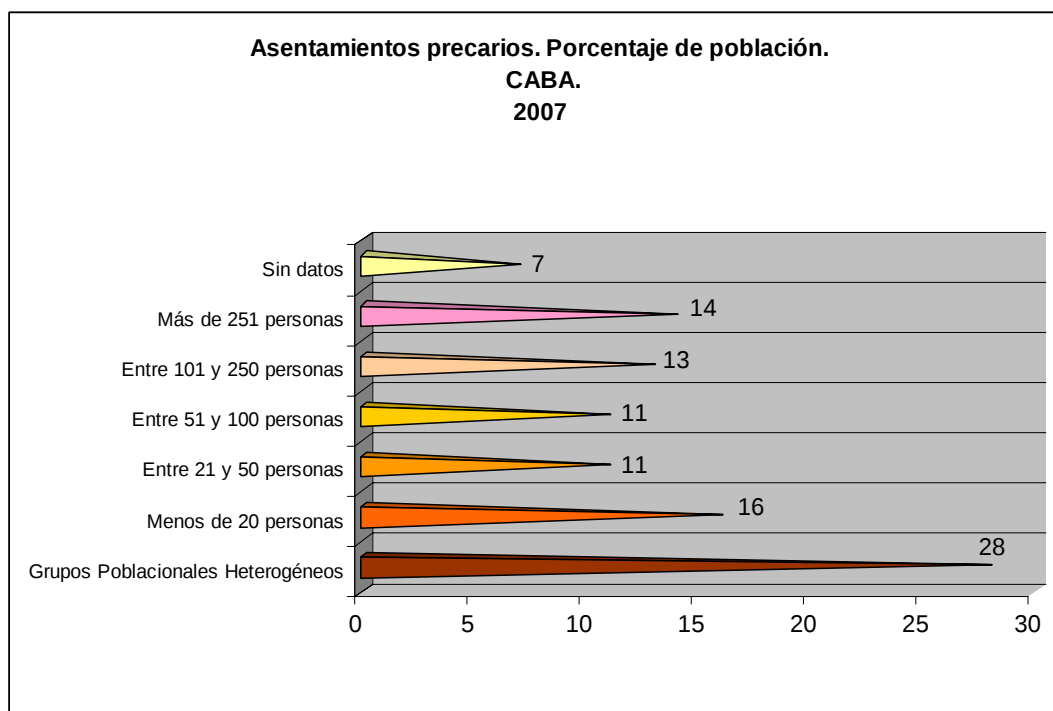
asentamientos informales (Sindicatura: 2007)³². Algunas de sus características se agrupan de la siguiente manera:

- ✓ **Se encuentran más heterogéneamente distribuidos por el tejido urbano porteño que otras estrategias informales:** son una realidad presente en todas las zonas geográficas de la ciudad, dato relevante si se lo compara con la concentración de villas de emergencia, IHPCT y Complejos Habitacionales en la porción Sur de la ciudad.



Fuente: Informe Sindicatura (2007).

³² Inicialmente, se relevaron 57, incluyendo el Asentamiento AU 7 “villa El Cartón” que fue trasladado luego del incendio de febrero de 2007, a la zona de Parque Roca por parte del Gobierno de la Ciudad (Cf. <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-80176-2007-02-09.html>). Cabe destacar que durante el mes de enero de 2008, y a raíz de la suspensión de los servicios ferroviarios que permitían a gran cantidad de grupos de recuperadores urbanos trasladarse desde sus hogares en el Conurbano hacia la Ciudad para trabajar, el número de asentamientos aumentó una vez más, acicateado por la necesidad de mantener las fuentes de trabajo. El caso del desalojo del asentamiento más que precario que se había instalado en la zona de la calle La Pampa y vías del Ferrocarril Mitre tuvo importante cobertura mediática, constituyéndose como la primera manifestación de la toma de posición del nuevo gobierno frente a esta problemática. También fue ejemplo de la diversidad de posiciones de los medios de comunicación respecto al tema (cf. Clarín, <http://www.clarin.com/diario/2008/02/23/laciudad/h-06015.htm>, La Nación, http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=989831, Página 12, <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-99419-2008-02-22.html>, Perfil, <http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0236/articulo.php?art=5822&ed=0236>).



Fuente: Informe Sindicatura (2007).

- ✓ **Localización a lo largo de las vías férreas que atraviesan la ciudad.** En ese sentido, un 45% de los asentamientos informales se encuentran en ese tipo de terrenos. Esta localización está relacionada, entre otras cosas, con una de las estrategias laborales predominantes entre sus habitantes: la recuperación de materiales de desecho. Por esto también se ubican alrededor de las zonas de movilización de las cargas acumuladas – como es el caso de los camiones en la actualidad- o en la cercanía de los centros de compra y reciclaje de los mismos materiales.
- ✓ **Dificultades para recabar información precisa sobre la cantidad de personas que en ellos habitan:** como muestra el gráfico anterior, en un 35% de los casos corresponde a datos imprecisos sobre el particular.³³ En segundo lugar, se destaca que los asentamientos en los que conviven hasta 50 personas representan algo más de un cuarto de este universo, mientras que una proporción semejante (27%) agrupa a los asentamientos en los que conviven más de 100 personas. Si se considera la clasificación operativa del BAP, el 49% de los asentamientos corresponden la nivel 3 - *Grandes asentamientos de más de 20 familias*” (Sindicatura: 2007: 65)³⁴.

³³ Cabe recordar que estos datos provienen de un organismo de control como la Sindicatura, siendo uno de los trabajos más completos sobre asentamientos hasta la actualidad, resultado de una Mesa de Trabajo Interministerial del GCABA.

³⁴ El resto de la clasificación que utiliza el programa con más contacto con esta realidad es la siguiente: “Asentamientos y derredores utilizados por población con modalidad de supervivencia cartoneo. Asentamientos itinerantes con pernocte durante la semana y levantamiento de asentamiento los fines de semana. Cercanos a zonas de mejor recolección o paradas de camiones de pesaje. Nivel 1. Asentamientos



- ✓ **Sus habitantes provienen en términos generales del Gran Buenos Aires:** y en menor medida de migrantes internos. Los informes señalan que no hay mucha movilidad entre los barrios de la ciudad. La cercanía al centro como estrategia laboral y de supervivencia es puesta de manifiesto claramente por quienes, para poder trabajar, deben resignar la dinámica de la vuelta al hogar después del trabajo, retorno que se difiere en el tiempo para minimizar costos y generar ingresos algo mejores. El desarraigo y la criticidad de esta decisión es el tono de la vida de muchos de los asentamientos informales de la ciudad.
- ✓ **Las personas que viven en estos espacios en general se encuentran en situación de indigencia:** su principal actividad está asociada a la recuperación de materiales de desecho, actividad cuyas características hacen que la superación de la situación de indigencia sea altamente dificultosa, en tanto los ingresos de los recuperadores son inestables.
- ✓ **Incidencia de la actividad de la recuperación de materiales de desecho en la organización y despliegue de los asentamientos:** la misma presenta diferentes niveles de organización y despliegue territorial, vinculadas con diversas situaciones de menor a mayor consolidación: desde los asentamientos eventuales, que implican casi una zona de “espera” dentro de la actividad, hasta los más consolidados y permanentes. Esta realidad se hace menos homogénea en el caso de los grandes asentamientos, donde las condiciones sociales y laborales son semejantes a las de las estrategias habitacionales informales más arraigadas: las actividades laborales asociadas al “cartoneo” conviven con otro tipo de “changas” o trabajos relacionados con la construcción y el servicio doméstico. Otro elemento a tener en cuenta es el nivel de asociatividad que se puede desplegar en esta estrategia laboral y que no es ajena al arraigo territorial ni al número de miembros de los asentamientos. La misma puede ser:
 - a) **“Individual” o como mucho, familiar:** este tipo de estrategia conlleva a una ruptura más profunda de los lazos con los demás, aumentando los niveles de desafiliación social y condicionando las posibilidades de superación de la situación de indigencia y vulnerabilidad social (Lampasona, Manera, Iozzi: 2007: 17). Según los relevamientos, la modalidad “cuentapropista” es la más generalizada, siendo los recuperadores, el eslabón más débil de la cadena de reciclado (Reynals: 2002b). En este sentido, en la situación individual, la posibilidad de “pelear” el precio en los centros de acopio se reduce sensiblemente, por lo que los ingresos tienden a ser más bajos que en las estrategias colectivas.
 - b) **Dinámicas colectivas de organización:** bajo la figura de las cooperativas³⁵, el lazo asociativo permite una mayor presión sobre los acopiadores y el establecimiento de los precios, y a su vez posibilita procesos de reafiliación social y de revalorización de la propia actividad, al reformularla en términos de trabajo, reconocimiento, dignidad y respeto. El desarrollo asociativo en las experiencias de

con modalidad de construcciones precarias e infraestructura para acopio. Nivel 2.”. La característica más llamativa de esta clasificación es que no es exhaustiva en sus categorías, es decir, que un mismo asentamiento puede corresponder a dos niveles diferentes, lo que más allá de responder a requerimientos operativos, habla del hecho de una invisibilidad “impuesta” desde la mirada estatal

³⁵ Como la Cooperativa “Caballito Trabaja” del asentamiento de Yerbal y Rojas, o la de Cooperativa el Ceibo (Cf. Reynals (2002a)).



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Ministerio Público
Asesoría General Tutelar



más larga data, inicialmente se orientó en términos laborales, y se desplegó luego hacia otros ejes: la vivienda, la promoción social, la temática ambiental (Paiva: 2004). Muchas de las cooperativas existentes en los asentamientos, por las propias condiciones de vida en las que existen, difícilmente puedan dar el “salto” hacia otras demandas colectivas.

El de los asentamientos informales es uno de los espacios que requiere de mayor indagación para conocer cuáles son sus realidades específicas, cuáles sus complejas necesidades, y para dar cuenta de las formas en que, en situaciones desesperantes, las personas encuentran lazos y vías para salir adelante.

VII. Inquilinatos, Hoteles, Pensiones y “Casas Tomadas”

En la Ciudad de Buenos Aires existen datos específicos sobre la estrategia habitacional vinculada con los inquilinatos, hoteles, pensiones y “casas tomadas” (en adelante, IHPCT). Estos datos, que unifican realidades heterogéneas, señalan que en ellos se agrupa al **5.9% de la población de la Ciudad de Buenos Aires** para el año 2006 (Mazzeo: 2008: 34), es decir, aproximadamente **178.520 habitantes**³⁶. Estos espacios comparten el carácter precario y la no adecuación tipológica de las viviendas a las necesidades de sus habitantes, mostrando a su interior dos realidades diferenciables:

a) **Inquilinatos, hoteles y pensiones:** en los que existe una relación explícita y “relativamente” legal entre quienes viven en estos espacios, y sus propietarios aunque esta relación se encuentre lejos de garantizar condiciones mínimas de habitabilidad y seguridad;

b) **“Casas tomadas”**³⁷: Los movimientos expulsivos de población de la Ciudad de Buenos Aires y los cambios en la legislación asociados a los alquileres impulsaron la ocupación de viviendas y fábricas abandonadas por grupos de familias desplazadas, sea por desalojos compulsivos o por imposibilidad de sostener los gastos de las viviendas en las que residían.³⁸ En el fenómeno de la “ocupación” aparecen combinados de manera compleja, algunos de los siguientes factores:

✓ En términos generales, las familias provienen de hoteles, pensiones, inquilinatos o villas de emergencia y otros tipos de asentamientos informales.

✓ Junto con modalidades espontáneas, aparece como dinámica habitual que el ingreso de las familias sea “promovido” y “vendido” o “alquilado” por intermediarios que se encargan de la “logística” de la apertura de esas casas que luego “comercializan” con las familias.

✓ La ocupación de inmuebles abre expectativas de futuro – por capacidad de ahorro, por ejemplo – que la permanencia en otros espacios imposibilitaría. Para sus habitantes, al menos en términos de imaginario “*representa la posibilidad de convertirse algún día en propietarios*” (Carman: 2004), lo que se expresa en el interés en pagar por el lugar en condiciones sostenibles.³⁹ En ese sentido, los residentes realizan los arreglos que están a su alcance y rehabilitan servicios cuando es posible.

³⁶ Cabe recordar que la precisión de este dato, incluso sobre la base de estadísticas oficiales, debe ser considerado “altamente provisorio” en tanto se está hablando, para el subgrupo de “casas tomadas”, de una situación de ilegalidad que impulsa al comprensible ocultamiento de datos.

³⁷ Las diferentes denominaciones que se asocian a este fenómeno son indicadores de la posición tomada por el enunciador al respecto: tomar, ocupar, intrusar son denominaciones que hablan de diversa manera de las relaciones de este fenómeno con la informalidad, la ilegalidad y de los actores involucrados —las familias, la Justicia— y de los derechos en juego —derecho a la vivienda, derecho a la propiedad—.

³⁸ El informe de COHRE (2004:18) señala como causantes de este movimiento la Ley de Alquileres de 1977, la erradicación compulsiva de las villas de emergencia, las expropiaciones para la construcción de autopistas que dejaron a los inquilinos de dichos inmuebles sin cobijo, la reforma del CPU y la Ley de Locaciones Urbanas, todos procesos concomitantes a la especulación inmobiliaria que caracterizará al mercado de vivienda desregulado desde entonces.

³⁹ Aquí es necesario considerar los movimientos colectivos que constituyen cooperativas como vías para la solución de la condición de ilegalidad —vía compra de los inmuebles— o para proyectos de autoconstrucción.



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Ministerio Público
Asesoría General Tutelar



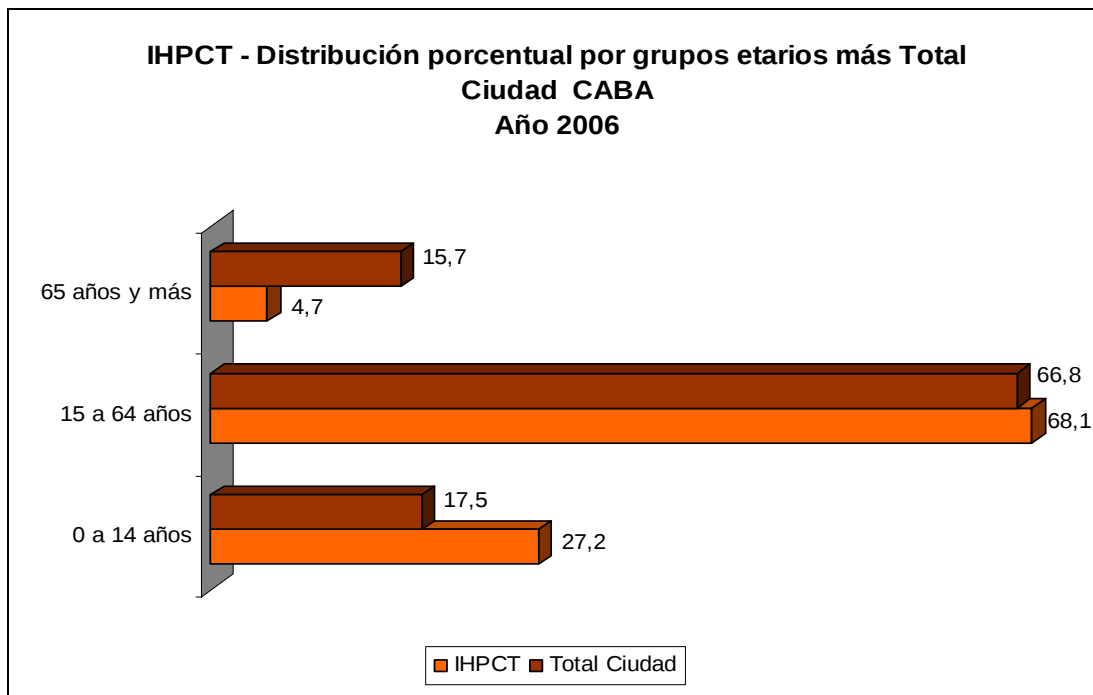
√ La inseguridad campea en estos espacios toda vez que, como en la actualidad, aumentan y se aceleran los procesos de desalojo, productos de la especulación inmobiliaria, de climas políticos propicios y de las condiciones legales que priorizan sin atenuantes, el derecho de propiedad, por sobre todo otro derecho.

Desde el punto de vista de su localización, la estrategia de ocupación de viviendas tiene una distribución heterogénea en todo el tejido urbano: datos relativos al año 2007, oscilaban entre 730 los inmuebles involucrados en esta estrategia (Sindicatura: 2007), hasta unas 10000 viviendas ocupadas según los medios de comunicación. Un informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad (2006) señalaba que estaban afectadas unas 200000 personas y 2500 inmuebles en el mismo período.

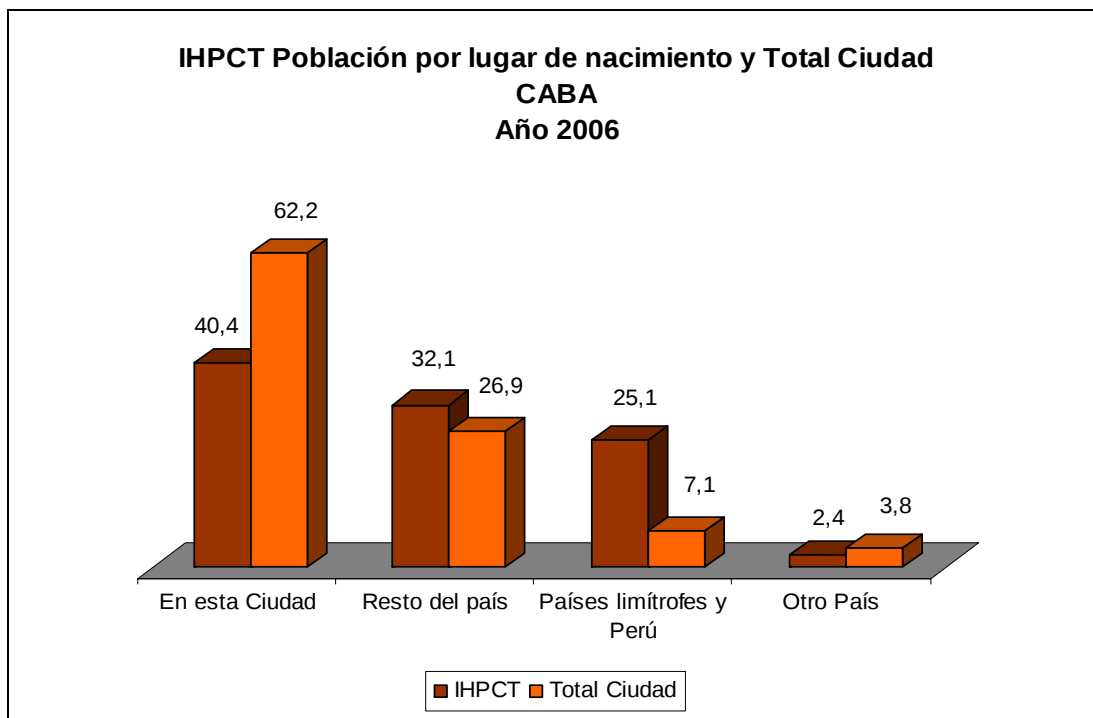
VII. a Situación demográfica en los IHPCT

Un estudio especial publicado por la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad indica que el 64.9% de los IHPCT se ubican en las Comunas 1, 3, 4 y 5 de la ciudad y el 35.1% restante se encuentran dispersos por el resto del tejido urbano porteño, lo que configura dos grupos: uno en el eje en el eje Sur – Este de la ciudad (GSE) que representa el 13.4% de la población de dichas Comunas, mientras que el grupo restante (GR) representa el 2.9% del resto de las Comunas. Entre sus características demográficas puede señalarse que:

- √ **La población residente en IHPCT es más joven respecto a los valores para el total de la ciudad:** presenta una mayor proporción de niños menores de 10 años — 10% más en razón de la mayor fecundidad femenina con un promedio al final de su vida reproductiva de 3.1 sobre 2.1 del total de la ciudad—.
- √ **Es una estrategia habitacional fundamentalmente masculina:** cada 100 mujeres hay 103 hombres mientras que para el total de la ciudad, hay 84 varones. Este patrón demográfico diferencial es influido por el componente migratorio, en tanto hay más migrantes en este dominio habitacional que en el total de la ciudad (59.6% vs. 37.8%). En el agrupamiento por zonas, mientras el GSE presenta mayor cantidad de migrantes internos (33%), el GR, tiene una mayor cantidad de inmigrantes (31.1%) (Mazzeo: 2008: 39)



Fuente: Mazzeo (2008).



Fuente: Mazzeo (2008).



- ✓ **Más hogares unipersonales; aumento de los grupos de más de cinco miembros:** para el período 2004-2006, los guarismos mayores se dan en los hogares de un miembro (entre el 34.4% y el 39.1% para el período), seguido por el grupo de dos miembros con valores menores al 24%. Cabe destacar que en el año 2006 aparece ya un 14.9% de hogares con más de cinco personas, sin abandonar la tendencia a ser un espacio que funciona, en mayor medida, como solución habitacional para personas solas u hogares de menor tamaño. Las características tipológicas de los Hoteles y Pensiones las hacen en general menos adecuadas a los hogares con mayor cantidad de miembros y sobre todo, a la presencia de niños. Es moneda corriente que en los inquilinatos, hoteles y pensiones los propietarios se nieguen a rentar habitaciones a familias numerosas y con niños, lo que refuerza la tendencia que los datos muestran. Siguiendo con la idea de que la realidad de las “casas tomadas” es diferente a la del resto del fenómeno agrupado aquí, se podría hipotetizar que, mientras los hogares compuestos por menor cantidad de personas se ubican en los hoteles y pensiones, los de mayor tamaño – un cuarto de los hogares - lo hacen en inquilinatos y “casas tomadas”.
- ✓ **Más jefas de hogar en comparación con el total de la ciudad:** Si bien predomina la jefatura masculina en las familias de núcleo completo (29.8%), la jefatura femenina de este tipo de hogares es de un 11.6%, casi duplicando el valor para la ciudad (6.3%). También presenta un guarismo algo superior en el caso de los hogares familiares sin núcleo completo: están a cargo de mujeres el 13.6% en los IHPCT (en la ciudad, un 11.9%).
- ✓ **Jefes de hogar más jóvenes:** Considerando la edad de los jefes de hogar para el dominio, una característica saliente es que el 51.4% tiene menos de 40 años de edad —3.8% más que en el total de la ciudad—.
- ✓ **La mitad del IPCF para los habitantes de este dominio:** los trabajadores que residen en los IHPCT tienen un IPCF que es casi la mitad del correspondiente al total de la ciudad. La diferencia entre jefes y jefas para el total de la ciudad es de un 9.2%, mientras que en los IHPCT es de un 31.7%, lo que agrava la situación de las mujeres que allí residen con sus hijos. La situación empeora entre los IHPCT del GSE: en esa zona los IPCF de los jefes son un 8.1% inferior y el de las jefas un 11.3% inferior.

Lugar de residencia	IPCF	
	Varones	Mujeres
Total ciudad	1155.3	1048.8
IHPCT	648.2	443.3
GSE	625.6	426.3
GR	680.6	480.7

Fuente: Mazzeo (2008).

Datos habitacionales específicos respecto de los inquilinatos que completan el panorama demográfico antes desarrollado, aportan una mirada que se distancia de la idílica definición de los mismos que puede encontrarse en el Informe Final del Plan Urbano Ambiental.



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Ministerio Público
Asesoría General Tutelar



“Los conventillos de la Boca constituyen una alternativa singular de la vivienda colectiva, tanto en la composición y las prácticas sociales como en el aspecto edilicio y urbano, que afirma las características y la identidad del barrio. El rasgo principal de esta práctica comunitaria es la poderosa localidad del lazo social y se manifiesta sobre todo en la vida del patio común usado simultáneamente como plaza, patios de juegos, guardería, espacio de trabajo” (Informe Final, Diagnóstico PUA, Plan Urbano Ambiental).

Estos “conventillos” distan de aportar a sus habitantes, las condiciones mínimas para el desarrollo de estos lazos sociales comunitarios, a raíz de procesos que tienen al Estado local casi como actor principal. Su población reside en 31 unidades que bajo el Programa de Rehabilitación del Hábitat en el barrio de La Boca son propiedad del IVC. Un informe de la AGCBA del año 2005, describía así la situación de dichos inmuebles de la siguiente manera:

Dimensión Estructural Constructiva	93,33% con calificación de “ Calidad Integral de Vivienda Deficitaria” 72.72% Filtraciones en techos y humedad ascendente de cimientos que generan condiciones insalubres de habitabilidad. 63.63 % Deficiencias estructurales con riesgo potencial de colapso que afecta la seguridad de la integridad de las personas. 45.45% Desprendimiento de revoques en techos y paredes. 36.36% Apuntalamientos o refuerzo de estructura de escaleras, provisorios como definitivos. 36.36% Carpinterías. Puertas y ventanas en muy mal estado, sin manijas, sin bisagras, sin vidrios. 18.18% Balcones a la calle con riesgo de derrumbe. 4.54 % Terrazas que se encuentran en mal estado con fisuras donde el agua estancada se filtra a pisos inferiores.
Dimensión Seguridad	86.86% Carecen de matafuegos y/ o instalaciones contra incendio. 81.81% Presenta precariedad manifiesta de las instalaciones eléctricas: Cables de electricidad al descubierto; con recortes mal aislados, a la intemperie sin protección alguna. 81.81% Precariedad manifiesta de las instalaciones de gas. 45.45% Las escaleras no cumplen con las normas de seguridad establecidas, precario cerramiento de barandas o sin barandas. 31.81% Pasillos superiores de circulación y balcones internos, con pisos y barandas en mal estado, afectando la integridad de las personas.
Dimensión sanitaria	81.81%. Falta de fumigación. Inmuebles plagados de cucarachas y roedores. 77.27% Desagües cloacales desbordados, con riesgo de contaminación. Cañerías agujereadas y rotas. 59.09% Tapas de cámaras cloacales rotas, dejando ver la ausencia de tapa de seguridad. 59.09% Baños y zona de piletones para lavado, pisos inadecuados



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Ministerio Público
Asesoría General Tutelar



	para las condiciones de salubridad. Ausencia de revestimientos sanitarios y/o revoques en los mismos. 36.36% Acumulación de basura y/o escombros, cartones y materias recogidas de la basura y acumulados en los patios centrales y/o pasillos. (Familias tratadas médicamente por contagio de sarnilla y micosis recurrentes) 36.36% Nivelación de patios contrapendientes, esto hace que el agua de lluvia se estanque y se desprendan olores fétidos con la generación de gusanos. 22.72% Falta de grifos, de acuerdo a la población servida.
--	--

Fuente: AGGBA (2006b:60-61).

VIII. Conjuntos Urbanos

Imagen paradigmática de la vivienda social en la Ciudad de Buenos Aires, fueron pensados como solución definitiva para la demanda habitacional de las clases medias y sectores pobres. Estos complejos se presentaban como modelo de urbanización y gestión centralizada, a la vez que como un ideario de “ciudad” que debía imponerse a los nuevos vecinos. Sus rasgos más problemáticos combinaron una marcada intencionalidad arquitectónica formal con niveles insuficientes de integración urbana y accesibilidad (Dunowicz y Hasse: 2007:2). Sin ser urbanizaciones de larga data, en la actualidad se encuentran contemplados en el “Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Conjuntos y Barrios Construidos por la ex Comisión Municipal de la Vivienda” dependiente del IVC⁴⁰. De soluciones definitivas provistas por el Estado, se convirtieron en un problema que no parece tener a la vista una solución integral. Esta intervención espacial fuerte en un territorio caracterizado por el abandono estructural condujo hacia 1999 al dictado de la Ley N° 177, vinculada al problema de la regularización dominial. A ésta se sumarán con el tiempo leyes decretos y resoluciones que funcionarán sólo como declaraciones diagnósticas de una situación que se ha agravado en los últimos 10 años⁴¹. Los barrios comprometidos en el dicho Programa, administrados y asistidos por el IVC, suman 18 complejos, con las siguientes características:

Barrios	Superficie ⁴²	Superficie total construida	Unidades funcionales	Habitantes
18	1.614.841	1.137.037	19.314	94.574

Fuente: Elaboración propia sobre datos AGCBA (2005).

⁴⁰ Es necesario destacar la brecha entre los objetivos del Programa y la situación de emergencia actual de estos barrios que se detallará en adelante.

Cf. http://www.buenosaires.gov.ar/areas/ivc/sol_habitacional_prpvcu.html

⁴¹ El rastreo realizado en esta investigación sobre esta normativa encontró 21 cuerpos legales —entre leyes y resoluciones— vinculadas a estos barrios, dentro de lo que cabe resaltar que muchas de ellas son prórrogas de la emergencia (Cf. www.cedom.gov.ar).

⁴² Esta fuente no cuenta con información sobre los complejos Donizetti, Irala, Carrillo y Don Orión.



Barrio	Viviendas según IVC	Población estimada IVC	Declaración de emergencia
Cardenal Urbano Samoré – FONAVI	1218	6000	
Consorcio XVI	240	1200	
Lafuente	411	2055	
Savio III- FONAVI	408	2400	
Copello – FONAVI	1158	5790	
Soldati – FONAVI	3263	13000	Año 2001
Luis Piedrabuena – FONAVI	2100	10500	Año 2005
Mariano Castex	891	4455	
Don Orione	4350	21800	
Irala	466	233	
Donizetti	408	2040	
Barrio Rivadavia I - CMV	1051	6538	
Barrio Rivadavia II - FONAVI	456	2736	
Illia – FONAVI	600	3055	Año 2001
Nágera – CMV	1302	7812	
J.J. Castro	400	2000	
Justo Suárez	126	630	
Ramón Carrillo – FONAVI	466	2330	Año 2004

Fuente: Elaboración propia en base a IVC⁴³ - Cedom.

La población residente en estos complejos representa el 3.1% de la población de la ciudad. Los barrios declarados “oficialmente” en emergencia abarcan aproximadamente a 28.885 personas, 6.429 viviendas y 396.344 m2 de superficie. Los informes analizados no relevan datos sociodemográficos específicos sobre los habitantes de los complejos, pero sí señalan largamente los problemas que enfrentan los barrios, edificios, dominiales y de administración.

✓ **Los problemas edilicios:** Muchos de los barrios que muestran hoy graves deficiencias de infraestructura recién están alcanzando el plazo mínimo de vida útil establecido por el por el propio Estado⁴⁴, mientras que otros no tienen ni la mitad de esa antigüedad⁴⁵. Como señalan los especialistas, la idea del tiempo traducida como necesidad de mantenimiento de los edificios, suele aparecer en la lógica constructiva estatal del lado del “debe”⁴⁶, siendo éste uno de los factores que perjudica de manera más directa a la vivienda social, sobre todo si se considera que suelen ser conjuntos de un número muy elevado de unidades funcionales. La gravedad de estos problemas puede observarse en hallazgos realizados por la FADU – UBA en convenio con la CMV hacia el año 2002 sobre los barrios Soldati e Illia⁴⁷:

Estructurales ⁴⁸	Sistemas de instalaciones sanitarias, de gas y eléctricas	Otros problemas en espacios comunes y derivados del uso
✓ Fisuras en edificios altos (de coronamiento, laterales y frontales en	✓ Obstrucciones en desagües por fallas en la ejecución de	✓ Alumbrado público con componentes oxidados, elementos

⁴³ Cf. http://www.buenosaires.gov.ar/areas/ivc/sol_habitacional_prpvcu.html

⁴⁴ Desde el Estado se propone, a nivel formal, que en la vivienda social, debe tenerse en cuenta: a) Aseguramiento de una vida útil mínima acorde con el plazo de amortización del préstamo, de treinta años; b) Disminución a un mínimo del riesgo de patologías importantes y las exigencias derivadas de trabajos de mantenimiento y conservación, dadas las características socio-económicas del usuario (Dirección de Tecnología e Industrialización: 2000: 22).

⁴⁵ Por ejemplos paradigmáticos se pueden tomar a) el caso del Complejo Soldati, cuya construcción data de 1972 con las primeras viviendas entregadas recién en 1979, b) el Barrio Ramón Carrillo construido en 1992 para las familias que vivían en el Albergue Warnes.

⁴⁶ “Muchas de las manifestaciones patológicas analizadas han sido producto de imprevisiones y/ o errores constructivos y, además, consecuencia de un insuficiente o ineficiente mantenimiento o de un uso inapropiado por parte de los usuarios. (...) se observaron gran cantidad de reparaciones incorrectas que han devenido en fuente de erogaciones reiteradas por haberse adoptado soluciones ineficientes” (AGCBA: 2005: 46)

⁴⁷ Informe Final del Convenio FADU / CMV / SOLDATI “Estudio Actual de los Edificios y de los Nudos” Programa de Mantenimiento Habitacional de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo - Universidad de Buenos Aires (Abril/02). La fuente aquí es el Proyecto 1.04.10 de la AGCBA (2005)

⁴⁸ Si bien los problemas estructurales pueden derivarse de la falta de mantenimiento que es rasgo generalizado de estos conjuntos habitacionales, respecto al Barrio Piedrabuena, se señala que la detección de este tipo de fallas y mala calidad de los materiales constructivos datan de la inauguración del complejo. Cf. <http://www.losbarrioshablan.com.ar/vivienda43.htm>



cuerpos salientes, longitudinal en viga sobre PB de grandes luces) ✓ Desprendimiento de recubrimiento y armaduras a la vista en elementos estructurales. ✓ Manchas y Chorreaduras. Humedad por pérdidas de locales sanitarios. Humedad generalizada en muros orientados al Sur. ✓ Corrosión de carpinterías y elementos metálicos. Filtración de agua de lluvia, masilla reseca en contravidrios. Estructura de madera dañada o faltante en cielorrasos de aleros, y chapas de fibrocemento. ✓ Desprendimiento de placas premoldeadas que revisten conductos incineradores y estructura de sostén con riesgo de caída inminente. ✓ Cableado exterior con sujeciones que rompen aislaciones hidrófugas. Cámaras sin tapa y cables al aire libre. ✓ Rejillas de ventilación obstruidas y oxidadas.	cañerías. ✓ Falta presión de agua en algunas unidades que impiden el llenado del Tanque de Reserva con modificaciones realizadas por los usuarios para solucionarlo. ✓ Inadecuada ubicación del Tanque de Reserva (ático entre losa sobre 1er. Piso y cubierta) que no permite su sustitución ante fallas o roturas producidas. Mala ubicación desborde TR que mancha pared exterior en el contrafrente. ✓ Roturas de caños pluviales verticales. Roturas de caños verticales de ventilación cloacal. ✓ Pérdidas de gas (olor) en reguladores ubicados en pilar.	faltantes, cableados y luminarias dañadas. ✓ Bancos y forestación dañados, faltantes y sin mantenimiento. ✓ Rejillas de desagües pluviales oxidadas, rotas, desprendidas o faltantes. ✓ Maltrato o mal uso de las instalaciones: la intervención de los usuarios sobre las instalaciones originales – cierre de vanos y apertura de otros, colocación de ventanas y cañerías de manera precaria -. ✓ Ausencia de barandas en el primer piso – nivel que no se utilizó según proyecto original y que es habitado por familias de manera precaria -
---	---	--

A estos elementos pueden agregarse los aportados por diversas intervenciones de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad:



- ✓ Las conexiones deficitarias de suministro de gas, los escapes producidos, junto con largos períodos sin servicios – en algunos casos hasta 9 meses – han generado diversos siniestros, algunos fatales, por incendio, explosiones o emanaciones de monóxido de carbono. Los vecinos optan muchas veces por “soluciones individuales”, que aumentan las condiciones de riesgo generales.
- ✓ La falta de mantenimiento de los ascensores y su salida de servicio se vuelven críticas en complejos conformados por diez o más pisos. A esto hay que sumarle que, como en el caso del Barrio Piedrabuena, los mismos no cuentan con la habilitación correspondiente. Lo mismo ocurre en el Barrio General Savio, Torre 2⁴⁹
- ✓ En el complejo Illia, la población se encuentra expuesta al asbesto integrado a las chapas con las que se construyeron originalmente las viviendas, condición reconocida oficialmente por parte del IVC. Dicha sustancia, se encuentra prohibida en la Argentina desde el año 2001 pero recién el 2006 el IVC llamó a licitación para su reemplazo⁵⁰. Los vecinos denunciaron que en el barrio existen tres casos de cáncer por asbestosis. Como agravante, las tareas de manipulación, depósito y transporte de las chapas no siguieron procedimientos de prevención mínimos.⁵¹
- ✓ El barrio Irala, también presenta vicios constructivos semejantes a los anteriormente señalados para otros complejos, deficiencias que fueron indicadas desde el momento mismo de las adjudicaciones de viviendas, con daños graves en los inmuebles.⁵²
- ✓ El Barrio Ramón Carrillo uno de los últimos en construirse y en tiempo récord – aproximadamente 90 días - es también uno de los más afectados por la deficiente infraestructura y mantenimiento, que hace a la vida en el barrio semejante, en muchos aspectos, a las condiciones en que vivían estas familias cuando habitaban el Albergue Warnes⁵³.

Los datos señalados deben conectarse con el modelo de gestión que en estos barrios ha desplegado el organismo encargado de la vivienda en la ciudad, respecto del cual la Auditoría General de la Ciudad ha señalado: *“A pesar que en el enunciado del programa se reconoce un alto grado de deterioro en los edificios y unidades de vivienda de los complejos mencionados, que alteran el hábitat construido, poniendo en riesgo la seguridad de sus habitantes (...) el presupuesto asignado al programa resulta insuficiente con esta condición”* (AGCBA: 2005: 7)

⁴⁹ Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, Resolución 3154/06.

⁵⁰ El Barrio Illia fue construido en 1988 por la CMV.

⁵¹ Cf. Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, Resolución 2520/07 de la Defensoría:

⁵² Cf. Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, Resolución 2292/06.

⁵³ En los fundamentos del proyecto de resolución 19985940, se afirma que “El motivo del presente pedido de informes obedece a la inquietud existente entre vecinos del Barrio Ramón Carrillo, en lo referido al plan de ampliación y construcción de nuevas viviendas. Cabe recordar que los suelos de la zona fueron rellenados con residuos orgánicos y peligrosos, lo que significó problemas de intoxicación a los habitantes principalmente de mercurio y plomo, razón por la cual se realizó un relleno con 50 cm. de tierra negra. La remoción de tierra para la construcción de viviendas y sus correspondientes infraestructuras de servicios podrían traer aparejados nuevos inconvenientes en la salud de los habitantes, situación que no debería repetirse.” El resaltado es nuestro.

✓ **Los problemas de regularización dominial y financiera:** el nivel de inseguridad jurídica para los habitantes de los complejos es muy alta, tal como lo muestra el siguiente desglose para el año 2006 – 2007 (AGCBA :2008):

Viviendas	Adjudicadas	No escrituradas
Barrios propios CMV	16702	25.5%
Barrios Ex MCBA ⁵⁴	8366	2.6%
Barrios FONAVI	21992	49.1%

Fuente: AGCBA. Informe (2008: 44)⁵⁵

Barrio	Viviendas sin escriturar	Cuentas morosas
Consortio XVI	37.5%	44.2%
Copello	16.8%	15.5%
Donizetti y Rivadavia	18.1%	50.9%
Illia	100%	91.3%
Lafuente	62.9%	0.5%
Rivadavia	100%	57.2%
Samoré	56.6%	50.2%
Savio III (edificios 1,2 y 3)	64.5%	52.9%
Carrillo	100%	35%

Fuente: AGCBA (2008: 45).

A estos datos deben agregarse los siguientes factores:

- Problemas técnicos para realizar las regularizaciones:** tales como falta de plan de subdivisión de complejos⁵⁶, falta de planos para subdivisión de propiedad horizontal, construcción en violación del Código de Planeamiento Urbano.^{57 58}
- Morosidad por pagos:** emergente de la falta de una política que atienda de manera integral a la situación socioeconómica de las familias adjudicadas. Los planes de regularización financiera presentan el mismo nivel de complejidad y demoras que los dominiales y gestiones poco ágiles por parte del IVC en términos de recuperos y demoras administrativas excesivas en todos los niveles.

⁵⁴ Estos son los Barrios Catalinas, Parque Avellaneda – Barrio Obrero y villa Lugano. El informe de la Sindicatura los incorpora a la lista de los 18 complejos que son parte de la situación deficitaria edilicia y dominial.

⁵⁵ Para la evaluación de estos datos, el informe señala que “Como existen diferencias en los datos suministrados por las áreas encargadas de la regularización dominial y financiera, los mismos son considerados en valores aproximados dada la poca confiabilidad en la información suministrada” Cf. AGCBA (2008: 44)

⁵⁶ En el Barrio Ramón Carrillo se requiere la modificación del plano de mensura original para dar curso al saneamiento dominial por parte de la Escribanía General de la Ciudad. Cf. AGBA (2006b:25)

⁵⁷ Este último es el caso del Complejo Illia. Cf. AGCBA (2006: 25)

⁵⁸ El mismo informe señala para el caso del Barrio Rivadavia II: “Se están haciendo modificaciones en el proyecto original para poder utilizar tierras destinadas a usos recreativos para la construcción de nuevas viviendas dentro del barrio, con lo cual hay un nuevo plano de mensura-160-03 presentado el 01/09/2003 para la determinación de líneas oficiales sobre la Av. Riestra a la espera de aprobación en la Dirección de Catastro” (2006: 25)



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Ministerio Público
Asesoría General Tutelar



✓ **Los problemas en los consorcios:** la morosidad tanto en las cuotas como en las expensas correspondientes a los complejos retrotrae al dato de la condición socioeconómica de los habitantes de estos núcleos urbanos, la mayoría de ellos debajo por la línea de pobreza (Dunowicz y Hasse: 2005:101)⁵⁹. Sumado a esto, los reglamentos de los consorcios muestran estructuras con un alto nivel de centralización y escalas sobredimensionadas que complican la gestión (FADU: 2001), generando precariedad administrativa y debilitando la recaudación, a lo debe sumarse que “... *los espacios comunes, gastos de mantenimiento y reparación, y los gastos propios de consumo de cada inmueble son difícilmente determinables sin la documentación requerida para llevar acabo la división precisa de los terrenos*”⁶⁰. La estructura misma de los gastos administrativos está altamente burocratizada, con una carga importante de gastos en concepto de personal y otros gastos fijos en detrimento de aquellos destinados al mantenimiento preventivo (Dunowicz, Hasse: 2005: 100). Como señala la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, un sistema de administración complejo y lejano para el control de los propios interesados abre una “ventana de oportunidades” para las “irregularidades”⁶¹.

⁵⁹ Si el problema de la morosidad en pago de expensas presenta niveles significativos en toda la Ciudad, en estos barrios es imposible para sus habitantes conseguir que la recaudación sea adecuada a los problemas edilicios y de mantenimiento existentes.

⁶⁰ Cf. Nota “Quieren regularizar la escrituración de los complejos urbanos” 9/12/2005. Disponible en <http://www.losbarrioshablan.com.ar/vivienda22.htm>

⁶¹ Cf. Defensoría del Pueblo de la Ciudad (2005: 89-90)

IX. Desalojos: agravamiento del déficit habitacional

En los últimos años en la Ciudad de Buenos Aires se ha evidenciado un aumento exponencial en los desalojos, expulsando así en forma sistemática a niños, niñas, adolescentes, adultos y mayores de sus viviendas, aumento vinculado de manera privilegiada tanto con la ausencia de políticas estatales activas en materia de vivienda, como con el *boom* del mercado inmobiliario.

La primera cuestión a destacar es que el modo en que está regulado el tema de los desalojos a nivel interno resulta contrario a la normativa internacional. El Comité de DESC definió a los “desalojos forzosos” como aquellos procedimientos por los que se hace “salir a las personas de los hogares que ocupan en forma permanente o provisoria, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole...” (Observación General N° 7: 1997: párrafo 4). El Comité entendió que los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. A su vez, agregó que cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado parte debe adoptar todas las medidas necesarias, según el máximo de los recursos disponibles, para que se proporcione otra vivienda (Párrafo 17). Según el Comité DESC una legislación contra los desalojos forzosos es la base esencial para un sistema de protección eficaz. Tal legislación debe aplicarse a todos los agentes estatales o que responden ante él, así como a los desalojos forzosos que lleven a cabo, sin las debidas salvaguardias tanto particulares como entidades privadas.

A su vez, la Observación General N° 7 establece las garantías procesales que se deberían aplicar en el contexto de los desalojos forzosos. Entre ellas figuran: a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) ofrecer recursos jurídicos; d) y asistencia jurídica, siempre que sea posible, a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales (Párrafo 16).

Tal como señala el Informe Anual del CELS (2008:344), dichas garantías no aparecen reguladas en el contenido de la normativa legal interna, tanto en el ámbito penal como el civil, por lo que muchos desalojos se producen legalmente sin la consideración del derecho a la vivienda de las personas a desalojar y sin proporcionar las garantías antes señaladas de manera integral. El Estado queda facultado para llevar adelante procesos de desalojo sin tener en cuenta el derecho a la vivienda de las personas que resultarán afectadas por la decisión judicial, y sin dotarla de las garantías judiciales que requiere este tipo de trámite⁶². Más allá de las deficiencias normativas, la práctica de la mayoría de

⁶² En este sentido, el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación ha regulado diferentes tipos de situaciones que podrían generar el inicio de una acción de desalojo (ocupación sin título legítimo) y dispone diversos requisitos para la solicitud de la inmediata entrega del inmueble: intrusión (art. 680 bis); cambio de destino, deterioro del inmueble, obras nocivas o uso abusivo o deshonesto (art. 680 ter); y falta de pago o vencimiento del contrato (art. 684 bis). Para todas ellas se prevé un procedimiento sumarísimo (procedimiento más acotado que el ordinario), aunque con algunas diferencias para cada situación. El código procesal prevé, en sus Art. 680 bis y 684 bis, una medida cautelar que le permite al actor en un proceso de desalojo obtener la entrega inmediata del inmueble, aún antes del dictado de la sentencia. Esta medida puede



los actores que intervienen o debieran intervenir en los procesos de desalojos - con diversos niveles de responsabilidad, concepciones, márgenes de actuación, participación concreta, y grados de interacción y articulación - no se adecua a los estándares internacionales.

Los desalojos afectan hoy en la ciudad, principalmente a dos estrategias habitacionales: los inquilinatos, pensiones, hoteles y la ocupación de inmuebles o terrenos vacantes. Entre las dos estrategias suele visibilizarse un “circulo vicioso”: en muchos casos, el desahucio en la primera de las situaciones conduce a la segunda y la expulsión de esta última, a la situación de calle. Diversas fuentes de información relevadas afirman que en año 2003 se iniciaron más de 1000 juicios mensuales en la Justicia Nacional Civil por falta de pago de alquiler, de hipoteca o de vencimiento de contrato⁶³. En el año 2006 ingresaron en el mismo fuero 4.833 causas y se dictaron 1.976 sentencias y hacia fines del 2007, 2.300 familias estaban en situación de ser desalojadas (Defensoría: 2007). Según el proyecto de prórroga de la Ley de emergencia Habitacional presentada en la Legislatura Porteña, el número ascendía a 3.317 familias⁶⁴. Respecto del año 2008, se indica que para la primera parte del año 4.772 familias solicitaron el subsidio creado por el Decreto 690/06⁶⁵.

solicitarse en los desalojos motivados en intrusión (art. 680 bis) o en falta de pago o vencimiento del contrato (art. 684 bis), en cualquier estado del proceso, una vez notificada la demanda y demostrando verosimilitud del derecho. La diferencia entre ambas disposiciones estriba en que en el caso del art. 680 bis se requiere que el juez fije caución previa por eventuales daños y perjuicios, mientras que en el supuesto del art. 684 bis la caución debe ser real. En estos casos, y los de cambio de destino, deterioro del inmueble, obras nocivas o uso abusivo o deshonesto, el juez debe realizar antes del traslado de la demanda, un reconocimiento judicial dentro de los cinco días de dictada la primera resolución, con asistencia del defensor oficial. Asimismo, el título V de la ley 24.441 estableció el “Régimen especial de ejecución de hipotecas” en el cual el acreedor hipotecario puede obtener el lanzamiento de los ocupantes del inmueble y su subasta de modo extrajudicial. El ejecutado no tiene la posibilidad de interponer defensa o recurso alguno tendiente a interrumpir el lanzamiento ni la subasta, salvo que acredite verosímelmente algunos supuestos acotados (defectos formales de la letra hipotecaria, pago, etc. conf. art. 64). Por su parte, el artículo 238 bis del Código Procesal Penal de la Nación, incorporado en octubre de 2000, faculta al supuesto damnificado por el delito de usurpación (artículo 181 del Código Penal) a solicitar al juez, en cualquier estado del proceso —y aún sin el dictado del auto de procesamiento— el inmediato reintegro de la tenencia del inmueble. El juez puede disponerlo provisoriamente si el derecho invocado es verosímil y fijando caución, con sólo considerarlo necesario. En este sentido, en los casos de intrusión, si se compara la normativa del trámite civil y penal, surge que para el propietario del inmueble es aún más sencillo y expeditivo iniciar una causa penal para lograr el desalojo. Por último, además de estas regulaciones, el Código Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA regula los casos de desalojo por ocupación de bienes de dominio privado del Estado (art. 463, ley N° 189). Cabe tener en cuenta que, en 2004 se firmó el Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionado en 2008, por lo que entre otros delitos, el de usurpación (artículo 181, Código Penal), desde junio de este año será competencia de la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires.

⁶³ <http://www.clarin.com/diario/2003/09/26/h-03901.htm>

⁶⁴ Cf. <http://www.cedom.gov.ar/proyect/2007/200701758.zip>.

⁶⁵ Cf. <http://www.clarin.com/diario/2008/09/13/um/m-01759049.htm>

El decreto 690/06 amplió la cobertura del subsidio otorgado respecto del Decr. 895/02, de modo tal que alcanzase también a las personas solas, y aumentó el monto hasta un máximo de \$ 2.700 pagaderos en 6 cuotas mensuales y consecutivas. El decreto previó la posibilidad de que la autoridad de aplicación otorgue una suma adicional de \$ 1.800 en los casos particulares que, a criterio de aquélla, ameriten la mencionada extensión, en orden a la persistencia de la situación que en su momento motivara el otorgamiento del beneficio. Este año se modificó mediante Decr. 960/08 ampliándose el monto del subsidio hasta \$4.200

Detrás del aumento de los desalojos pueden observarse tendencias que justifican hablar de una “lógica expulsiva” de los sectores más vulnerables de la Ciudad de Buenos Aires. Si se entiende que la construcción de “ciudad” es un proceso social, dicho proceso debe analizarse como resultado de la combinación y potenciación de al menos tres lógicas: la del mercado, la del Estado y la de la “necesidad”.

Desde principios de esta década, el mercado inmobiliario se constituyó fuertemente como un espacio de inversión de capitales previamente colocados en otros rubros, generando así un “boom” inmobiliario de cariz especulativo y de alto impacto en el déficit habitacional que implicó la presión a la venta de los terrenos disponibles y el aumento significativo de sus precios de mercado⁶⁶. A estos elementos que limitan el acceso a la vivienda para amplios sectores de la población, hay que adicionarle las restricciones para el acceso al crédito y el aumento en el valor de los alquileres.

Desde el rol del Estado, los programas destinados a paliar esta situación, se encuentran sin ampliaciones presupuestarias acordes al agravamiento del problema, cuando no con reducciones presupuestarias y achicamientos de hecho y de derecho, de la cobertura de los mismos⁶⁷. En tanto su función es la de regulación de las relaciones entre los diversos grupos sociales y el mercado, a la ineficiencia e ineficacia de las soluciones habitacionales transitorias se agregan tanto la ausencia de políticas activas vinculadas a soluciones definitivas, como la falta de una política de regulación de los comportamientos del mercado respecto al uso del suelo y los consiguientes procesos de valorización urbana. Su “prescindencia” frente al mercado es el eje en el que se sostiene la dinámica mercantil urbana.

En este contexto, los sectores permanentemente expulsados desarrollan, bajo la lógica de la necesidad de hábitat, otras formas de producción de ciudad en los intersticios del tejido urbano. Estas estrategias informales —cada una con especificidades que se analizarán someramente más adelante— tienen en común la precariedad y las malas condiciones de

pudiendo la autoridad de aplicación ampliar el subsidio hasta \$2.800. Entre otras reformas se eliminó un segundo objetivo consistente en orientar a los beneficiarios para encontrar soluciones definitivas al problema de la emergencia habitacional; la exclusión de medidas para evitar que las personas lleguen a estar en situación de calle como la entrega de subsidios a quienes de manera “inminente” pueden sufrir desalojos; la modificación de los requisitos para acceder al subsidio y su consecuente reducción del número de beneficiarios; y la introducción de normas que permiten la absoluta discrecionalidad de la administración para la caducidad del beneficio; entre otras cuestiones.

⁶⁶Considerando el año 2002 como base, hacia el 2006, los terrenos mostraban un incremento de su valor en un 330% y en valor pesos, un 287%. Respecto de los valores desde el año 2000, los permisos para la construcción de viviendas nuevas aumentaron en un 244% en total hacia el 2007, pasando de 10.027 permisos a más del doble, 24.565. Según la DGEyC de la Ciudad se demandan desde el año 2005 más permisos para la construcción de viviendas de categoría “suntuosa” que de las otras categorías. Si se considera el aumento de los permisos desde el año 2003 la construcción de viviendas de tipo “suntuosas” se incrementó en un 371% y las de viviendas “lujosas” un 440%, mientras que las viviendas “sencillas” lo hicieron en un 312%.

⁶⁷ Ver Acción Declarativa de Inconstitucionalidad conf. Art. 113 Constitución CABA sobre art. 1, 2, 3, 4, 5 y y del Decr. 960/08 presentada por la Asesoría General Tutelar



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Ministerio Público
Asesoría General Tutelar



vidas en las que se encuentran miles de habitantes de la Ciudad de Buenos Aires y sobre todo, miles de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Los datos aquí relevados muestran una dinámica urbana que justifica hablar de una "ciudad para algunos", correlato necesario del proceso de expulsión sistemática de los grupos más vulnerables vía los mecanismos del mercado.

X. Conclusiones

Tal como se desprende de los datos reseñados en este informe, el déficit habitacional existente en la Ciudad de Buenos Aires es acuciante y afecta de manera más grave a grupos vulnerables de la sociedad. Ello implica que la solución a este problema debe buscarse mediante políticas públicas integrales.

La información recabada muestra un complejo panorama en el distrito con mejores indicadores económicos y sociales de todo el país. Se presenta una ciudad dual, un espacio físico y social fragmentado que tiene a la infancia como territorio de la pobreza. La investigación evidencia la necesaria interrelación entre el déficit habitacional y la situación de pobreza en la que viven los referidos grupos desaventajados en la ciudad. Infancia y vivienda, vivienda y pobreza, lejos de ser universos diversos, son facetas inescindibles que retratan la vida en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se ha dado cuenta que la problemática habitacional es por demás compleja en tanto abarca no sólo temas de vivienda, sino que tiene ejes articulados con la situación socioeconómica general, las modalidades de intervención del Estado y sus modelos de gestión, los signos políticos de las distintas administraciones, los aspectos financieros coyunturales, los diversos patrones culturales existentes y la situación del ejercicio y goce de derechos en general.

La Asesoría General y el CELS han advertido diversas modalidades del déficit habitacional que se ven profundizadas por el incremento de la cantidad de desalojos que expulsan a numerosas familias de la ciudad. Las villas de emergencia, los NHT, los asentamientos informales, los IHPCT y los conjuntos urbanos reúnen características similares: pobreza, condiciones inadecuadas de habitabilidad, falta de acceso a servicios, niveles de hacinamiento crítico, precarias condiciones de infraestructura social, situación dominial irregular, entre otras deficiencias. Todas ellas se ven acentuadas por la permanente amenaza y, en muchos casos, la efectiva ejecución de procesos de desalojo. Asimismo, se debe advertir que esta situación afecta fundamentalmente a los niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, el trabajo conjunto que se inició con la elaboración de este informe, busca promover nuevos canales institucionales que permitan trabajar articuladamente para formular propuestas de soluciones integrales al déficit habitacional desde un enfoque de derechos.

Con el convencimiento de que el trabajo coordinado y conjunto de actores que inciden en política pública generará nuevas estrategias para el abordaje de esta problemática, este informe constituye sólo el primer paso de un trabajo sostenido que se pretende emprender. Para llevar a cabo este objetivo se procura generar nuevos vínculos, entendiendo que este informe es una invitación para ello.

Referencias bibliográficas

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) – Centro de Derecho a la Vivienda y contra Desalojos (COHRE), Informe *"El IVC frente a las villas de la Ciudad: poco derecho y mucha discrecionalidad"*, 2007. Disponible en
- Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), *"Informe Final de Auditoría, Comisión Municipal de la Vivienda. Proyecto 1.04.10"*, 2005. Disponible en <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-584.pdf>
- Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), *"Informe Final de Auditoría, Obligaciones a cargo del Tesoro 2003. Proyecto 6.04.07"*, 2006a. Disponible en <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-678.pdf>
- Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), *"Informe Final de Auditoría, Política habitacional para sectores de bajos recursos. Proyecto especial 8.05.01"*, 2006b. Disponible en <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-654.pdf>
- Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (AGCBA), *"Informe Final de Auditoría. Gestión de Instituto de la Vivienda – 2006. Proyecto 1.06.23"*, 2008
Disponible en:
<http://www.agcba.gov.ar/docs/Info1%2006%2023%20%20Info%20Final%20aprob%20%20CA%20%2012-3-08.pdf>
- Blaustein, Eduardo, *"Prohibido Vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura"*, Editado por la Comisión Municipal de la Vivienda del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2001.
- Carman, María, *"Articulaciones de las casas tomadas con otras formas del hábitat popular"*, Ponencia en las Jornadas "La otra arquitectura. Vivienda tradicional y espontánea. Uso del espacio doméstico", Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano (INAPL), Buenos Aires, 2004. Disponible en:
http://www.naya.org.ar/inapl/articulos/casas_tomadas.htm
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *"Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2008"*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2008.
- Consejo del Niño, Niña y Adolescente (CNNyA), *"Censo Niños, Niñas y Adolescentes en las calles de la Ciudad de Buenos Aires. Informe Técnico"*, Dirección de Políticas Públicas e Investigación, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, julio 2008.
Disponible en:
http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/niniez_adolescencia/pdf/censo_jul_08.pdf



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Ministerio Público
Asesoría General Tutelar



- Centro de Derecho a la Vivienda y contra Desalojos (COHRE), *“El derecho a la vivienda en la Argentina. Desafíos para la promoción del derecho a la vivienda y la tierra en la Argentina”*, 2004
- Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 7, “El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos”, E/C.12/1997/4, 20 de mayo de 1997
- Defensoría del pueblo de la ciudad de Buenos Aires, Resolución N° 1157/06, Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/institucional/resoluciones/r1157-06.doc>
- Defensoría del pueblo de la ciudad de Buenos Aires, Resolución N° 2336/06 Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/institucional/resoluciones/r2336-06.doc>
- Defensoría del pueblo de la ciudad de Buenos Aires, Resolución N° 3165/06 Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/institucional/resoluciones/r3165-06.doc>
- Defensoría del pueblo de la ciudad de Buenos Aires, Resolución N° 2292/06, Informe Anual 2006, Pág 93 Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/institucional/pdf/info2006.pdf>
- Defensoría del pueblo de la ciudad de Buenos Aires, Resolución N° 3154/06, Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/institucional/resoluciones/r3154-06.doc>
- Defensoría del pueblo de la ciudad de Buenos Aires, Resolución N° 2520/07. Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/institucional/resoluciones07.php>
- Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires, Informe Anual 2005 Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/institucional/pdf/info2005.pdf>
- Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires, Informe Anual 2006 Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/institucional/pdf/info2006.pdf>
- Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires, Informe de Situación “Desalojos de “Nuevos Asentamientos Urbanos”, 2006. Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/institucional/doc/asentamientos.doc>
- Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires, “Los desalojos y la emergencia habitacional” en la Ciudad de Buenos Aires, 2007. Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/institucional/doc/desalojo.doc>



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Ministerio Público
Asesoría General Tutelar



- Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires *"El Núcleo Habitacional Transitorio Zavaleta. Cuatro décadas de desamparo"*, 2008
Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/institucional/pdf/informezavaleta.pdf>
- Dirección General de Estadísticas y Censos, Encuesta Anual de Hogares 2006, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2007.
Disponible en:
http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/EAH_Demograficos_06.pdf
- Dirección General de Estadísticas y Censos, Precio de la Oferta de Terrenos. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2007.
Disponible en:
http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/Precio_GBA_sept_2007.pdf
- Dirección General de Estadísticas y Censos, Anuario estadístico 2007, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2008a
- Dirección General de Estadísticas y Censos, "Encuesta Anual de Hogares 2007. Estructura de la población", Informe de resultados nº 381, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2008b.
Disponible en:
http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/informe_381_encuesta_anual_de_hogares1.pdf
- Dirección General de Estadísticas y Censos, Informe de resultados 350. Estadísticas de Edificación 2007, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2008.
Disponible en:
http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/350_edificacion.pdf
- Dirección de Tecnología e Industrialización, *"Estándares mínimos de calidad para viviendas de interés social"*, Ministerio de Infraestructura y Vivienda Secretaría de Obras Públicas, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2000.
Disponible en:
http://www.vivienda.gov.ar/documentos/legislacion_y_normativa/estandaresminimos.pdf
- Dunowicz Renée, Hasse, Rodolfo *"Diseño y gestión de la vivienda social"*. Revista INVI agosto, año/Vol. 20, Nº 54. Universidad de Chile, Santiago, Chile, 2005, Pág. 85-103
Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/258/25805405.pdf>



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Ministerio Público
Asesoría General Tutelar



- Dunowicz Renée, Hasse Rodolfo "La Calidad de la vivienda social: docencia, investigación y transferencia", Ponencia en el XIII Encuentro Red ULACAV. INVI – Universidad de Chile, 2007.
Disponible en: <http://www.invi.uchile.cl/derechociudad/ponencias/ULACAV/Panel%201/3.%20Dunowicz,%20Hasse.pdf>
- Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU), "Conjunto Urbano Soldati. Elaboración de propuestas técnicas para su rehabilitación Programa de Mantenimiento Habitacional (PMH)", Ciudad de Buenos Aires, 2001.
Disponible en http://www.uba.ar/extension/trabajos/arg_soldati.htm
- Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU), "Plan piloto de mantenimiento asistido y participativo en el barrio de vivienda social Presidente Illia", Ciudad de Buenos Aires, 2003.
Disponible en: http://www.uba.ar/extension/trabajos/arg_illia.htm
- Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU), "Atlas de la Basura. AMBA 2008", Centro de Información Metropolitana.
Disponible en: <http://www.ceamse.gov.ar/cidec/adjuntos/atlasbasura.pdf>
- Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la construcción (IERIC), Informe de Coyuntura de la Construcción N° XXXII, Junio 2008.
Disponible en: <http://www.ieric.org.ar/EstadWeb/Coyuntura%20Junio%202008/IERIC%20Resumen%20Ejecutivo%20N%C2%BA%2032.pdf>
- Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la construcción (IERIC), Informe Anual de la Construcción, 2006.
Disponible en: <http://www.ieric.org.ar/EstadWeb/PubliEsp/Informe%20Anual%20de%20la%20Construcci%C3%B3n%202006.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.
Disponible en: <http://www.indec.mecon.gov.ar/webcenso/index.asp>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), "Proyecciones provinciales de población por sexo y grupos de edad 2001-2015". Serie análisis demográfico N° 31, 2005.
Disponible en: http://www.indec.mecon.gov.ar/nuevaweb/cuadros/2/proyecciones_provinciales_vo131.pdf



- Lampasona Julieta; Manera, Maximiliano; IOZZI, Adrián *"Cartoneros. Proceso de construcción de territorio social"*, Ponencia en IV Jornadas de Jóvenes Investigadores - Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, 2007.
- Lekerman Vanina, *"Procesos informales de ocupación de tierras en la Ciudad de Buenos Aires. ¿Villas o asentamientos? El caso del asentamiento Costanera Sur. Los excluidos del sueño"*. Cuadernos de Antropología Social Nº 22, Facultad Filosofía y Letras, UBA, Pág. 115–135, 2005
- Lozano, Claudio, *"El hambre es un crimen. La infantilización de la pobreza en la Argentina"*, Instituto de Estudios y Formación, Centro de Trabajadores Argentinos (CTA), 2005.
- Mazzeo, Victoria, LAGO, María, Wainer, Luis, *"Hábitat y población: el caso de la población que vive en inquilinatos, hoteles, pensiones y casas tomadas de la Ciudad de Buenos Aires"*, Revista Población, año 5, Nº 7, Dirección General de Estadísticas y Censos – GCABA, 2008.
Disponible en:
http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/poblacion_7.pdf
- Merklen, Denis, *"Vivir en los márgenes. La lógica de cazador. Notas sobre la sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires hacia fines de los '90"* en SVAMPA, Maristella (comp.), *"Desde abajo. La transformación de las identidades culturales"*, Universidad Nacional General Sarmiento, Biblos, Buenos Aires, 2000.
- Ozslak, Oscar, *"Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano"*, CEDES – Humanitas, Buenos Aires, 1991.
- Paiva, Verónica, *"Las cooperativas de recuperadores y la gestión de residuos sólidos urbanos en el área metropolitana de Buenos Aires 2003"* en Revista THEOMAI, Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo, Número especial, 2004.
Disponible en:
<http://revista-theomai.ung.edu.ar/numespecial2004/artpaivanumespec2004.htm>
- Reynals, Cristina, *"Cartoneros: de la informalidad a la organización"*, Documento presentado al Seminario Internacional: Respuestas de la Sociedad Civil a la crisis social: Brasil y Argentina comparten experiencias, CEDES, 2002.
Disponible en:
<http://www.redagora.org.ar/paginas/proyectos/Banco%20Documental%202.0/Temas/Economia%20social/Articulos/Cartoneros.pdf>
- Reynals, Cristina, *"De cartoneros a recuperadores urbanos"*, Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Respuestas de la Sociedad Civil a la Emergencia Social: Brasil y Argentina Comparten Experiencias" realizado el 4 de noviembre de



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Ministerio Público
Asesoría General Tutelar



2002 por el Posgrado en Organizaciones sin Fines de Lucro en colaboración con el Centro De Empreendedorismo Social e Administração Em Terceiro Setor da Fundação Instituto de Administração – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – Universidad de São Paulo, Brasil, en el marco del proyecto "Construyendo Puentes" de la Fundación W.K. Kellogg.

Disponible en <http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/reynals.pdf>

- Sindicatura de la Ciudad de Buenos Aires, Diagnóstico Institucional "Asentamientos Precarios, Villas, NHT, Inmuebles Intrusados, Barrios Municipales y Complejos Habitacionales, Informe especial UPE N° 3", 2007.
- Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (UIMyE), "*Vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. La situación en el 2006*", Serie Informes de Condiciones de Vida. Documento N°3, Ministerio de Desarrollo Social– Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2008^a.
Disponible en:
http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informe_s_condiciones_vida/Vivienda.pdf
- Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (UIMyE) "*La situación social de la ciudad de Buenos Aires: una mirada a la estructura de la población y a la composición de los hogares. La situación en el 2006*", Serie Informes de Condiciones de Vida, Documento N°2, Ministerio de Desarrollo Social – Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2008b.
Disponible en:
http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informe_s_condiciones_vida/Estructura_de_la_poblacion_y_composicion_de_los_hogares.pdf
- Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (UIMyE) "*Diagnóstico de la Situación Social Ciudad de Buenos Aires*", Ministerio de Desarrollo Social – Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2008c.
Disponible en:
http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informe_s_condiciones_vida/Diagnostico_de_la_Situacion_Social_de_la_Ciudad_de_Buenos_Aires.pdf
- Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (UIMyE), "*Apuntes sobre la primera infancia en la Ciudad de Buenos Aires*", Serie Informes de Condiciones de Vida, Documento N° 7, Ministerio de Desarrollo Social – Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2008d.
Disponible en:
http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informe_s_condiciones_vida/Primera_infancia.pdf



Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Ministerio Público
Asesoría General Tutelar



- Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación (UIMyE), "*Asistencia escolar en contextos de pobreza*", Serie Informes de Síntesis. Ministerio de Desarrollo Social – Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2008e.
Disponible en:
http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/evaluacion_programas/informes_sintesis/educacion.pdf